

# RIVISTA INTERNAZIONALE DI SCIENZE ECONOMICHE E COMMERCIALI

Anno XI

Novembre 1964

N. 11

Pubblicazione mensile - Spedizione in abbonamento postale, gruppo III

## SOMMARIO

### PROBLEMI ATTUALI DELL'ORGANIZZAZIONE FINANZIARIA DELLO STATO

	Pag.	
Aspetti economici	ALDO SCOTTO	» 1002
Interventi	GIUSEPPE PALOMBA	» 1038
	MARIO DE LUCA	» 1040
	VINCENZO SICA	» 1042
	GIANNINO PARRAVICINI	» 1046
	RAFFAELE GANGEMI	» 1051
	GAETANO ZINGALI	» 1053
	ELIO FAZZALARI	» 1060
	ANTONIO MICHELI	» 1063
	RENATO GALLI	» 1067
	GIUSEPPE PALOMBA	» 1072
	GIULIO LA VOLPE	» 1073
	CARLO EMILIO FERRI	» 1083
	EMILIO GERELLI	» 1086
	GIULIO CAPODAGLIO	» 1089
	ATTILIO VERNA	» 1091
Recensioni		» 1097
Relazioni alle assemblee societarie: Finmare		» 1100



SOTTO GLI AUSPICI DELLA  
UNIVERSITÀ COMMERCIALE LUIGI BOCCONI - MILANO

CEDAM - CASA EDITRICE DOTT. A. MILANI - PADOVA



**COMITATO DI  
DIREZIONE**

FRANCESCO BRAMBILLA	Università Bocconi
UGO CAPRARA	Università di Torino
GIORDANO DELL'AMORE	Università Bocconi
GIOVANNI DEMARIA	Università Bocconi
FRITZ MACHLUP	Princeton University
ALEXANDER MAHR	Università di Vienna
CARLO MASINI	Università Bocconi
SALVATORE SASSI	Università di Napoli
ERICH SCHNEIDER	Università di Kiel
ALDO SCOTTO	Università di Genova

**DIRETTORE  
RESPONSABILE**

TULLIO BAGIOTTI	Università di Padova
-----------------	----------------------

Direzione e Redazione in Via Teulié 1, Milano (734). Telefono 830031. Conto corrente postale 3-32561. Pubblicazione mensile. Spedizione in abbonamento postale, gruppo III. Abbonamento annuale (yearly subscription) lire 5000 in Italia, all'Estero (Foreign countries) lire 6500. Annata arretrata (back issue) non rilegata lire 5500, rilegata 6500. Collezione completa 1954-63 (back issues 1954-63) non rilegata lire 48500, rilegata (clothbound) lire 58500. Abbonamento omaggio ai fascicoli del 1964 e 1965 agli acquirenti della collezione completa. Editrice Cedam, Padova. Conto corrente postale 9-429. © Copyright by Rivista Internazionale di Scienze Economiche e Commerciali.

L'abbonamento è annuale e si rinnova tacitamente per l'anno successivo, se non disdetto entro il mese di novembre con lettera raccomandata. La semplice reiezione di fascicoli non può essere considerata come disdetta. Il prezzo deve essere pagato anticipatamente e comunque non oltre il 31 marzo. Dopo tale data sarà riscosso un diritto fisso del 10% in più, a rimborso delle spese di esazione. I reclami per qualunque fascicolo non ricevuto devono essere trasmessi subito dopo il ricevimento del fascicolo successivo. In caso diverso i fascicoli richiesti verranno spediti solo contro rimessa del loro prezzo di vendita. Ai correntisti con pagamento rateale si accorda l'addebito in conto corrente della quota di abbonamento con aumento del 20%. L'abbonamento importa, agli effetti legali, elezione di domicilio in Padova presso la Casa Editrice. L'ultimo fascicolo di ogni anno si invia ai soli abbonati in regola coi pagamenti. Agli altri si spedisce contrassegno. Ogni richiesta di cambiamento di indirizzo dovrà essere accompagnata dall'importo di L. 100. Gli abbonati non in regola coi pagamenti non potranno disdire l'abbonamento senza avere prima provveduto al saldo.





## PROBLEMI ATTUALI DELL'ORGANIZZAZIONE FINANZIARIA DELLO STATO

Dedichiamo questo fascicolo ai contributi del Convegno sui *Problemi attuali dell'organizzazione finanziaria dello Stato*, indetto dal Centro Italiano di Studi Finanziari e svoltosi a Catania nei giorni 23, 24 e 25 maggio. Il Centro ha l'alto patronato del Presidente della Repubblica Italiana, il quale ha onorato personalmente il Convegno nella seduta conclusiva.

I lavori si sono articolati su due relazioni: una economica e una giuridica. Sono seguiti numerosi interventi da parte accademica, dell'alta magistratura dello Stato e della burocrazia.

Al di là dai pregi tecnici, assicurati dalle rispettive competenze, la *Rivista Internazionale* offre i suoi tipi agli atti del Convegno per la schiettezza con la quale i colleghi economisti e giuristi si sono espressi sui problemi del momento, e, segnatamente, sui termini e sui vincoli del concorso economicistico e giuridico al disegno programmatico cui s'informa l'attuale iniziativa politica.

In maniera sapientemente provocatoria, la Presidenza del Convegno ha messo di fronte non soltanto due momenti, l'economico e il giuridico, ma anche due temperamenti: quello paziente e condizionatore del professor Aldo Scotto e quello razionale e proiettivo del professor Giuseppe Guarino.

In questo fascicolo è data intanto la relazione sugli « aspetti economici », replica compresa. La relazione sugli « aspetti giuridici » seguirà nel fascicolo prossimo. Essa è tuttavia presente in glossa e in controtesi, tanto nella relazione Scotto che negli interventi.

Dove non soltanto protocollari, sono ricordate le parole del Presidente professor Tesauro a *parergon* dei diversi interventi.

Gli interventi sono stati rivisti dai rispettivi autori. Il lettore noterà tuttavia in più punti l'impuntatura e lo slargo del linguaggio parlato. Ma la quadratura torna sempre.



## ASPETTI ECONOMICI

### Aldo Scotto

Ordinario di Scienze delle finanze,  
Università di Genova, Facoltà di Economia e Commercio.

NELLA PREPARAZIONE di questo Convegno non vi sono stati scambi di idee preliminari fra i due relatori: e perciò io ho conosciuto solo stamani, ascoltandolo, il contenuto della bella relazione del professor Guarino, vecchio e caro amico dei tempi dell'Università di Sassari. Poichè mi capita di parlare dopo di lui, sento la necessità di fare alcune brevissime considerazioni su ciò che egli ha detto, al solo scopo d'impedire che nascano equivoci sullo spirito che ha animato me nello stendere la mia relazione, che è molto più circoscritta della sua, almeno per quanto riguarda l'argomento trattato.

Se non ho capito male, il professor Guarino ha detto che siamo passati in Italia dal concetto di « Stato-persona » al concetto di « Stato-collettività »; che lo Stato italiano sarà caratterizzato permanentemente, direi quasi costituzionalmente — nel senso comune del termine — dalla programmazione imperativa; che ormai la funzione veramente deliberativa del Parlamento riguarderà il piano, mentre la funzione di approvazione del bilancio avrà un'importanza meramente secondaria, avrà sostanzialmente la natura di un atto di controllo.

Ora, confesso d'ignorare che cosa sia esattamente il contenuto dei due concetti di « Stato-persona » e di « Stato-collettività »; come cittadino, mi auguro comunque vivamente che il concetto di Stato-collettività, che si afferma abbia avuto la prevalenza, non si risolva nel sostituire una particolare visione politica, che in un dato istante può avere avuto la prevalenza numerica nell'organo parlamentare, al concetto di Stato senza qualificativi, che emerge dagli articoli della nostra Costituzione.



Premesso questo, dichiaro anche la mia profonda perplessità — uso questo termine cauto perchè non sono un giurista, nè ho sotto mano il testo della nostra Costituzione — nei riguardi della interpretazione che mi sembra dare il professor Guarino, secondo cui la programmazione imperativa sarebbe ormai un connotato organico del nostro Stato, e il bilancio annuale un qualche cosa di definitivamente subordinato al piano. La mia perplessità deriva dal diverso rilievo che, se la memoria non m'inganna, viene dato nella Costituzione alle norme dedicate al bilancio e alle norme dedicate ai programmi. Le norme dedicate al bilancio sono dettagliate, contengono la specificazione della durata annuale, e parlano del bilancio come di un istituto necessario del nostro ordinamento. Le norme dedicate ai programmi — se non ricordo male, la Costituzione parla appunto di « programmi » e non già di « un programma »: la differenza è fondamentale — le norme dedicate ai programmi sono generiche e frammentarie e, soprattutto, parlano di essi come di una eventualità e non come di una necessità.

Dirò di più. Nella Commissione per la Riforma Tributaria, alla quale ebbi l'onore di partecipare, nella fase preliminare si discusse degli obiettivi fondamentali cui il sistema ideale tributario dovrebbe tendere, e tra questi venne anche proposta l'idoneità a fungere come strumento della programmazione. Orbene, uno dei membri della Commissione, proprio un illustre giureconsulto, sollevò seri dubbi sulla compatibilità di tale proposto obiettivo con l'art. 53 della Costituzione (l'articolo il quale stabilisce che si concorre alla copertura delle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva), rilevando la possibilità di sostenere che tale disposizione consente il prelievo delle imposte soltanto per la copertura delle spese pubbliche, e non già per altri fini, tra i quali quelli della programmazione.

Riassumo queste mie perplessità su questo punto preliminare.

Programmiamo pure tranquillamente — e credo che ve ne sia grande bisogno — l'attività della pubblica Amministrazione, programmiamo altrettanto tranquillamente la politica economica finanziaria, nel senso di sostituire a misure improvvisate e disorganiche misure coordinate e fondate su previsioni accurate; su tutto ciò nessun uomo di buon senso può avere dei dubbi. Ma se vogliamo passare alla programmazione imperativa, se vogliamo passare cioè a un piano che abbia valore al di fuori della pubblica amministrazione, rendiamoci conto che non si tratta affatto di una ineluttabilità, ma che si tratta di una grossa scelta politica, la quale



come tale è una scelta ampiamente opinabile, ed è una scelta — per usare una parola di moda in questi ultimi giorni — « reversibile ».

Chiedo scusa di queste precisazioni preliminari e passo a svolgere la mia relazione.

\* \* \*

La formulazione molto ampia data al tema del convegno richiama una molteplicità di argomenti, tra i quali era inevitabile che ogni relatore facesse una scelta.

In funzione, in parte delle notizie che ho potuto raccogliere, e in parte della mia competenza specifica, ho rivolto la mia attenzione principalmente ai seguenti argomenti:

- a) quali indicazioni emergono dalle notizie di legislazione comparata a mia disposizione a proposito della dibattuta questione della ripartizione dei servizi finanziari in un numero maggiore o minore di Ministeri — e, a un livello inferiore, in un numero maggiore o minore di direzioni;
- b) in secondo luogo, e soprattutto, vari problemi relativi a una parte notevole della nostra amministrazione finanziaria, e cioè quelli relativi alla nostra amministrazione « tributaria ».

Anticipando una delle conclusioni emergenti dall'esame della legislazione comparata relativa a quattro paesi (Stati Uniti d'America, Inghilterra, Francia, Germania), dirò subito che, in contrasto con la situazione italiana caratterizzata da un notevole frazionamento dei servizi finanziari — dove l'espressione « servizi finanziari » vuole indicare sia i servizi relativi all'entrata pubblica, sia quelli relativi alla spesa — nei quattro paesi considerati si constata la riunione di quasi tutti tali servizi in un unico dicastero o, quanto meno — per usare una formula che tenga conto del notevole tipo di strutturazione amministrativa — in una organizzazione soggetta ad una unica direzione politica: gli Stati Uniti d'America hanno un unico « Treasury Department », che comprende anche i servizi che si occupano dei prelievi; lo stesso va detto per l'insieme dei servizi dipendenti dal « Chancellor of the Exchequer » inglese; lo stesso per il « Ministère des Finances » francese che, a differenza dell'omonimo dicastero italiano, comprende anche i servizi del tesoro; lo stesso, ancora, sembra possa dirsi per il « Bundesministerium der Finanzen » tedesco, in quanto sembra che il « Bundesschatzministerium » sia piuttosto corrispondente ai nostri servizi del demanio, che a quelli del tesoro.



Vediamo in ordine i quattro paesi menzionati.

Per quanto riguarda, anzitutto, gli Stati Uniti del Nord America, e limitandoci al livello della federazione, come si è detto il grosso dei servizi finanziari — entrata e spesa pubblica — è riunito nel « Treasury Department » (1). Da un lato, rientrano in tale dipartimento integralmente i servizi di prelievo, e cioè l'« Internal Revenue Service » e il « Bureau of Customs » i quali, nel loro insieme, corrispondono al nostro intero Ministero delle Finanze: l'« Internal Revenue Service » infatti incassa tutti i tributi federali diversi dai dazi doganali, e il « Bureau of Customs » corrisponde invece alla nostra Dogana (con funzioni peraltro più ampie, in materia di importazioni ed esportazioni).

Dall'altro lato, per quanto riguarda la spesa il « Treasury Department » comprende anzitutto il « Fiscal Service » che — per una paradossale differenza, rispetto all'uso ormai prevalente in Italia, nel significato attribuito all'aggettivo « fiscale » nel linguaggio amministrativo americano — corrisponde grosso modo alla parte principale del nostro Ministero del Tesoro.

Il « Fiscal Service », infatti, è costituito essenzialmente dai tre servizi del « Bureau of Accounts », del « Bureau of the Public Debt » e dello « Office of the Treasurer of the United States ».

Per quanto riguarda il « Bureau of Accounts », sembra che questo adempia anzitutto ad una funzione analoga a quella della nostra Ragioneria Generale dello Stato, sia pure limitatamente alla parte meramente contabile (vedi oltre la complementarietà con il « General Accounting Office »), e senza compiti di preparazione del bilancio (cioè, senza i servizi che nel nostro sistema sono svolti dall'Ispettorato Generale del bilancio) (esiste, in altra parte del « Treasury Department », al di fuori del « Fiscal Service », un « Office of the budget », ma è soltanto l'ufficio che

(1) Vedi: *United States Government Organization Manual*, Washington, G.P.O., 1963, J. H. FERGUSON e D. E. MCHENRY, *The American system of government*, Mc Graw Hill, New York, 1943, p. 493 ss.; M E. DIMOCK e G. O. DIMOCK, *American government in action*, New York, Rinehart, 1951, p. 590 ss.; F. M. MARX, *The organization of financial functions in the federal government U.S.A.*, 1959 (ciclostilato); JOINT FINANCIAL MANAGEMENT IMPROVEMENT, *Improvement of financial management in the United States Government*, Progress 1948-1963, Washington, G.P.O., 1963. Vedi anche, da un punto di vista critico, D. C. ROWAT (editor), *Basic issues in public administration*, New York, 1961, che tra l'altro contiene una mezza dozzina di articoli sull'amministrazione finanziaria. Vedi ancora, per altri aspetti: A. SMITHIES, *The budgetary process in the United States*, Mac Graw Hill, N. York, 1955; R. N. MC KEAN, *Efficiency Government through systems analysis*, N. York, Wiley, 1958.



prepara il progetto di stato di previsione di quel singolo dicastero, mentre la preparazione del bilancio complessivo vero e proprio è affidata a un « Bureau of the budget » alle dirette dipendenze del Presidente).

Inoltre, il « Bureau of Accounts », attraverso la sua « Disbursement Division » (che ha venti uffici regionali), assolve alle funzioni delle nostre Tesorerie Provinciali, almeno per quanto riguarda le spese pubbliche (non mi è stato peraltro possibile stabilire con chiarezza i rapporti fra questo ramo dell'amministrazione e il distinto « Office of the Treasurer » : del primo è detto — dal Marx, op. cit., p. 13 — testualmente che « through some 20 regional offices the Disbursement Division in the Treasury Department's Bureau of Accounts, upon certification by designated officials of the different agencies, disburses all moneys of the executives branch, the main exceptions being the postal service and the military services »; d'altronde, la stessa fonte dice dello « Office of the Treasurer » che « is charged by law with the receipt, custody and release upon proper order of the public moneys », e, successivamente specifica che « each federal Reserve bank and branch sends each day to the Treasurer of the United States a listing of receipts and payments, accompanied by receipt documents and government checks it has paid. On this basis, the Treasury's accounting is done for both the incoming and the outgoing cash. Nearly 400 million checks are drawn each year on the treasurer of the United States »).

Per quanto riguarda il « Bureau of the public debt », poi, esso ha funzioni corrispondenti a quelle della nostra direzione generale omonima.

L'« Office of the Treasurer of the United States », infine, corrisponde, cumulativamente, alla nostra Tesoreria Centrale dello Stato, all'Ispettorato generale per i servizi di cassa, al Servizio del portafoglio dello Stato : quindi corrisponde ad una parte notevole della nostra Direzione generale del Tesoro.

Oltre ai servizi del prelievo — « Internal Revenue Service » e « Bureau of the Customs » — e al « Fiscal Service » di cui abbiamo visto or ora le tre grandi componenti, il « Treasury Department » comprende ancora l'« Office of the Comptroller of the Currency », che ha funzioni assai simili a quelle del nostro Ispettorato del Credito e del Risparmio (esercitato dalla Banca d'Italia);

il « Bureau of Engraving and Printing », organizzazione con gestione autonoma e con funzioni analoghe a quelle della nostra Officina Carte e Valori;

il « Bureau of the Mint », che è qualcosa di più della nostra Zecca;



la « United States Saving Bonds Division » : i « Saving bonds » corrispondono grosso modo, *mutatis mutandis*, ai nostri buoni fruttiferi postali, sicchè la Savings Bonds Division si può dire corrisponda abbastanza bene a quella parte della nostra Cassa Depositi e Prestiti che gestisce il risparmio postale;

la « United States Coast Guard », che ha funzioni assai più estese di quelle svolte al confine dalla nostra Guardia di finanza (in quanto sembra che adempia anche alla maggior parte dei compiti assolti al confine dalla nostra polizia normale, e dalle nostre capitanerie di porto), ma che non risulta eserciti alcuna attività all'interno del territorio, e in particolare non abbia alcun organismo assimilabile alla nostra Polizia Tributaria Investigativa;

infine il « Bureau of Narcotics », e il Secret Service, il quale è uno specialissimo corpo di Polizia, con funzioni assai eterogenee.

Riassumendo, si può dire che il « Treasury Department » americano — il quale contava nel 1959 circa 80 mila dipendenti — riunisca in sè i servizi che in Italia costituiscono i ministeri delle finanze e del tesoro, con le conseguenti eccezioni principali :

- a) Anzitutto negli Stati Uniti la preparazione del bilancio preventivo è affidata a uno speciale « Bureau of the budget » alle dirette dipendenze del Presidente, che ha appunto la principale funzione di « raccogliere, coordinare, rivedere, ridurre o aumentare le previsioni [estimates] dei vari dipartimenti o aziende » dell'amministrazione federale. Questo organismo — che nel 1959 contava circa 400 dipendenti — oltre a questa funzione originaria, che lo fa corrispondere al nostro Ispettorato generale del bilancio, ne ha alcune altre di cui la più importante è una specie di controllo concomitante. Una volta che, approvato il bilancio, e rispettate altre formalità, sia stata messa a disposizione del capo di un servizio federale la somma stanziata « non è — dicono i Dimock — che il Bureau of the Budget esca dalla scena. Esso esige che il capo del servizio divida lo stanziamento in quattro rate trimestrali e che non utilizzi anticipatamente una rata senza il suo permesso. Il Bureau of the Budget insiste anche perchè sullo stanziamento di ogni dipartimento sia accantonato un fondo di riserva per far fronte a contingenze impreviste. Questi tagli per dipartimento sono distribuiti fra i vari uffici dando a ciascuno una percentuale inferiore alla somma autorizzata al Congresso. Se gli Uffici possono vivere con queste somme ridotte, tanto meglio — il Bureau of the Budget ha la facoltà di por-



tare in economia gli stanziamenti non utilizzati, e in molti casi ha effettivamente esercitato questa facoltà ».

- b) In secondo luogo, le funzioni di controllo contabile che in Italia sono divise, sia pure a un diverso titolo giuridico, tra la Ragioneria Generale dello Stato e la Corte dei Conti, negli Stati Uniti sono riunite, cioè esercitate esclusivamente, dal « General Accounting Office ». Tale organo, che è diretto dal « Comptroller General of the United States », a differenza del « Bureau of the Budget » che dipende dal Presidente, riferisce e dipende direttamente dal Congresso. Il « Comptroller General » è nominato dal Presidente « with the advice and consent » del Senato, e dura in carica quindici anni.

Il « General Accounting Office » essenzialmente ha il compito di stabilire i sistemi di contabilità da adottarsi nei vari reparti dell'amministrazione federale e di controllare tale contabilità, scaricando le responsabilità dei funzionari di fatto; tale controllo è in grandissima parte successivo, ma è frequente la richiesta di pareri preventivi, che praticamente introducono una sorta di controllo preventivo. Negli ultimi quindici anni il lavoro del G.A.O. è stato radicalmente semplificato e decentrato.

- c) I servizi che in Italia sono espletati dalla direzione generale del Demanio del Ministero delle Finanze e dal Provveditorato generale dello Stato dipendente dal Ministero del Tesoro sono espletati negli Stati Uniti dalla « General Services Administration », la quale è una organizzazione al di fuori dei vari ministeri, dipendente direttamente dal Presidente. Tale amministrazione, accanto a servizi analoghi a quelli del nostro demanio (« Public building service ») e del nostro provveditorato (« Federal supply service » e « Transportation and public utilities services ») comprende anche l'importantissimo « Defense materials service » nonchè — inaspettatamente — l'equivalente approssimativo del nostro servizio degli archivi di stato, e cioè il « National archives and records service ». (E' da ricordare che il « Government Printing Office » — a differenza del suo corrispondente italiano Poligrafico dello Stato in qualche modo dipendente dal Ministero del Tesoro — dipende dal potere legislativo, cioè dal Congresso).
- d) Vi è una notevole concentrazione negli uffici della « United States Civil Service Commission » del trattamento delle questioni inerenti all'amministrazione del personale civile di tutto il governo federale (dalle assunzioni al pensionamento); non ha quindi ragione di essere,



nel « Treasury Department », un ufficio o servizio simile all'« Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale » della nostra Ragioneria Generale. La « Civil Service Commission » dipende direttamente dal Presidente.

Riassumendo ancora, si può dire che negli Stati Uniti i servizi finanziari sono concentrati in un unico dicastero, fatta eccezione per alcuni servizi (« Bureau of the Budget », « Generale Services Administration », « Civil Service Commission ») che sono alle dirette dipendenze del Presidente, e fatta eccezione per i servizi di controllo (« General Accounting Office ») che dipendono dal Congresso.

Concentrazione — almeno dal punto di vista politico — assai maggiore, e forse completa, dei servizi finanziari si ha in Inghilterra <sup>(2)</sup> alle dipendenze del Cancelliere dello Scacchiere, con la sola riserva che alcuni tra essi — specie quelli concernenti il prelievo dei tributi — costituiscono unità amministrative distinte, a capo delle quali, peraltro, stanno funzionari, che dipendono politicamente appunto dal Cancelliere dello Scacchiere.

Il Cancelliere dello Scacchiere, infatti, riunisce in sè la direzione politica dei seguenti dipartimenti:

A) Il « Treasury » vero e proprio, che — sebbene sia costituito da un numero assai limitato di funzionari (570) e di impiegati e personale d'ordine (950) — costituisce un servizio d'importanza fondamentale nel sistema di governo inglese, e comunque d'importanza enormemente maggiore di quella corrispondente al numero dei suoi addetti. Per dirla col Finer, « the role of the British Treasury is far more coordinating and commanding in the design of administrative organization and activity and the financial harmonization of the Government's many services than in any other country in the world ». Esso, nonostante le sue dimensioni relativamente piccole, riunisce in sè funzioni corrispondenti a quelle che nella nostra amministrazione sono assolate dal Ministero del Bilancio, da una parte della nostra Direzione Generale del Tesoro,

(2) CENTRAL OFFICE OF INFORMATION, *Britain, An Official Handbook*, London, 1962; H. FINER, *Government of greater European Powers*, Holt, N. York, 1956; P. EINZIG, *The control of the purse*, London, Secker e Warburg; F. M. G. WILLSON e D. N. CHESTER, *The organization of British Central Government 1914-1956*, London, Allen Unwin, 1957; W. J. M. MACKENZIE e J. W. GROWE, *Central administration in Britain*, London, Longmans, 1957; L. W. WHITE e W. D. HUSSEY, *Government in Great Britain, the Empire, and the Commonwealth*, Cambridge Univ. Press, 1957; W. A. ROBSON (ed.), *The civil service in Britain and France*, London, Hogart Press, 1956; E. BRIDGES, *Treasury control*, Univ. of London, 1956 (ristampa).



dall'Ispettorato Generale del Bilancio della nostra Ragioneria Generale, e dall'Ispettorato Generale per gli ordinamenti del personale pure della nostra Ragioneria. E infatti, il Treasury britannico ha i seguenti compiti principali :

- a) preparazione del bilancio preventivo;
  - b) predisposizione delle linee fondamentali della politica economica e finanziaria dello stato;
  - c) controllo amministrativo delle spese statali diverse dagli stipendi;
  - d) direzione e amministrazione di tutto il personale civile dello stato, dall'entrata in servizio al periodo della pensione (uno dei Segretari Permanenti del Tesoro è « Official Head of the Home Civil Service »). (L'amministrazione inglese ha una « Civil Service Commission », analogamente a quanto abbiamo constatato negli Stati Uniti : ma i compiti di tale Commission sono prevalentemente limitati al reclutamento).
- B) Il « Board of Inland Revenue », che costituisce l'amministrazione incaricata, grosso modo, dell'accertamento e della riscossione delle imposte dirette : l'organo direttivo di tale servizio, ossia il Board in senso stretto, è costituito da funzionari, e il « Chairman » del Board — pur esso funzionario — ha un rango pari a quello del Segretario Permanente di un Ministero.
- C) Il « Customs and Excise Department », che è incaricato della riscossione delle imposte indirette; per il « Board » di questo dipartimento, e per il Chairman di esso si può ripetere quanto detto or ora a proposito del « Board of Inland Revenue ».
- D) Il « National Debt Office » (che manifestamente corrisponde alla nostra direzione del debito pubblico) e il « National Savings Committee ».
- E) Il « Paymaster General's Office », che corrisponde sostanzialmente alla nostra Tesoreria Centrale dello Stato, e che dirige anche un servizio di pagamenti periferici, valendosi degli uffici postali, degli uffici delle imposte ecc. (non sembra che in Inghilterra esista un servizio organico di cassa paragonabile alla rete delle nostre tesorerie provinciali).
- F) Il « Public Works Loan Board », che ha funzioni analoghe a una buona parte di quelle della nostra Cassa Depositi e Prestiti.
- G) La « Royal Mint », che corrisponde alla nostra zecca.



H) Lo « H. M. Stationery Office », che corrisponde al nostro Poligrafico, con in più il compito di fornire alle varie amministrazioni la cancelleria e le macchine d'ufficio e contabili.

Restano di fuori del controllo del Cancelliere dello Scacchiere, fra i servizi analoghi a quelli che abbiamo considerato parlando degli Stati Uniti, i seguenti :

- a) In ogni dipartimento esiste un « Accounting Officer », nominato dal Tesoro, di solito nella persona del Segretario permanente del dipartimento stesso, il quale è personalmente responsabile verso la Camera dei Comuni dell'uso delle somme stanziare per il suo dicastero. Egli può subire gli ordini del Ministro, ma ha diritto che tali ordini siano dati per iscritto, e che il documento sia sottoposto al « Comptroller and Auditor General ». Il « Comptroller and Auditor General » che è a capo dell'« Exchequer Audit Department » (questo servizio nel 1948 aveva un personale intorno alle 500 unità), dipende dalla Camera dei Comuni, ed è indipendente dal potere esecutivo; il dipartimento menzionato ha funzioni di controllo analoghe a quelle della nostra Corte dei Conti.
- b) La costruzione, gestione e manutenzione degli edifici pubblici, la organizzazione dei mezzi di trasporto occorrenti all'amministrazione e alcune altre funzioni connesse sono esercitate dal « Ministry of Public Building and Works ».

Anche per quanto riguarda la Francia abbiamo una notevole concentrazione, nel « Ministère des finances », dei vari servizi finanziari attinenti sia la pubblica entrata sia la spesa <sup>(3)</sup>.

Per quanto riguarda l'entrata, ormai, in seguito a un riordinamento e ad una unificazione effettuate nel 1948, fanno parte del Ministero, in perfetta analogia alla distinzione angloamericana fra il servizio dell'« Inland revenue » e il servizio delle « Customs and excises », due sole direzioni : una « Direction générale des impôts », e una « Direction générale des douanes et droit indirects ».

A queste direzioni riguardanti le pubbliche entrate si accompagnano, nello stesso ministero, le seguenti che manifestamente riguardano prevalentemente la spesa :

---

(3) A. CHEVALIER, *Le ministère des finances*, « Revue économique », novembre 1962, pp. 930-7.



- a) La « direction du budget », incaricata anzitutto della preparazione del bilancio — anzi, de « la loi de finance annuelle » — e che inoltre è « appelée à connaître et à autoriser tous les textes réglementaires où individuels présentent un caractère budgétaire. Par ce moyen, la Direction est en mesure d'exercer une surveillance très stricte sur toute la politique de recrutement et de rémunération des personnel civils et militaires de l'État »;
- b) La « direction de trésor », che sembra avere funzioni del tutto analoghe a quelle molteplici della nostra direzione omonima, ma che, inoltre, tra l'altro, « gère les participations de l'État »;
- c) La « direction de la comptabilité publique », incaricata dalla contabilità pubblica, della « gestion administrative des services locaux du Trésor », ecc.;
- d) La « direction de la dette publique » ed alcune altre minori (finances extérieures, personnel et matériel, assurances, ecc.).

Vale la pena di aggiungere che la « direction du budget », attraverso la « inspection générale des finances » possiede poteri d'indagine assai ampi, può controllare in ogni ministero o amministrazione autonoma tutti gli impegni di spesa e sorvegliare dovunque sulla esecuzione della « loi de finance » (legge del bilancio).

Per quanto riguarda la Germania Occidentale, non ho avuto la possibilità di procurarmi fonti abbastanza dettagliate da consentire un giudizio sicuro: ho potuto disporre soltanto di un « Taschenbuch des öffentlichen Lebens » piuttosto sommario, che contiene l'elenco dei ministeri del Bund, e, per ognuno di essi, indica la denominazione delle diverse « Abteilungen » — manifestamente corrispondenti, grosso modo, alle nostre direzioni generali — in cui si dividono.

Orbene, il fatto che il « Bundesschatzministerium » comprenda, oltre alla solita prima « Abteilung » degli affari generali, due sole altre, una intitolata « Bundesvermögen und ERP - Sondervermögen » e l'altra « Bauabteilung », conferma quanto risulta da informazioni assunte, e cioè che non si tratta di un ministero del « tesoro » (Schatz) nel senso che noi attribuiamo a tale espressione, ma soltanto di un ministero del « demanio » o « patrimonio » federale.

Un distinto ministero federale del tesoro, nel senso italiano, sembra quindi non esistere; e i principali servizi finanziari sembrano, anche in Germania, concentrati in un unico dicastero che s'intitola « Bundesmi-



nisterium der Finanzen ». Tale dicastero, accanto alle due direzioni dei servizi tributari (Abt. III, Zölle, Verbrauchsteuern, Monopole; Abt. IV, Besitz- und Verkehrssteuern), comprende :

- la direzione intitolata « Bundeshaushalt », che sembra il servizio incaricato della preparazione e della esecuzione del bilancio federale, nonchè della pubblica contabilità;
- la direzione intitolata « Schuldenwesen, allgemeine und internationale Finanzierungsfragen, Finanzbeziehungen zu den Ländern, Wirtschaftsförderung », la quale, tra l'altro, comprende i servizi che nella nostra amministrazione sono assolti dalla direzione generale del debito pubblico.

Tenuto nel dovuto conto che, in un confronto come quello che stiamo facendo, tra lineamenti generali degli ordinamenti amministrativi di paesi diversi, è inevitabile prescindere da molti dettagli minori, si può dire che, rispetto alla concentrazione dei servizi finanziari constatati nel « Treasury Department » americano, nel complesso amministrativo dipendente dal « Chancellor of the Exchequer » inglese, e nel « Ministère des finances » francese, rispetto a tale tendenza il sistema tedesco sembra fare eccezione quasi soltanto per il fatto che, sebbene il « Bundesministerium der Finanzen » riunisca in sè una molteplicità di servizi oltre quelli del prelievo dei tributi, tuttavia le questioni di politica economica generale e quelle monetarie e creditizie sembrano affidate al « Bundesministerium für Wirtschaft », il quale, accanto a direzioni analoghe a quelle del nostro ministero per l'industria e commercio, ha appunto una « Abteilung » per la « Wirtschaftspolitik », e una per il « Geld und Kredit ».

Quale è l'insegnamento conclusivo che emerge dalla rassegna testè compiuta degli ordinamenti finanziari di quattro grandi paesi?

L'insegnamento è, come fu già detto in anticipo, quello della tendenza alla concentrazione in una sola unità politica di tutti i servizi riguardanti il prelievo dei tributi, la preparazione ed esecuzione del bilancio, la erogazione delle spese pubbliche, la gestione del debito pubblico; la principale eccezione a tale tendenza sembra quella per cui negli Stati Uniti i compiti di preparazione ed esecuzione del bilancio sono (pare dal 1921) sottratti al « Treasury Department » e affidati a un organismo alle dirette dipendenze del Presidente.

Il relatore Guarino ha dichiarato di non essere del mio parere, in quanto contrario alla concentrazione dei servizi finanziari in una sola unità politica.



Preciso, per la verità, che non si tratta propriamente di un parere : soltanto, sfogliando le mie fonti, sono stato colpito da questa analogia di situazione amministrativa in quattro grandi e prosperi paesi, e ho ritenuto che si trattasse di una uniformità sulla quale conviene che riflettiamo.

Aggiungo che, a parte ovviamente la Germania di Erhard, nè negli Stati Uniti, né in Inghilterra — due paesi, si noti, in cui sono fioriti molti degli strumenti teorici della programmazione — esiste un qualche cosa che si chiami Ministero della programmazione.

Dopo questa rassegna dei lineamenti generali degli ordinamenti finanziari di stati diversi, passiamo al secondo argomento scelto per la nostra relazione, cioè all'esame dei problemi specifici di quella parte della nostra organizzazione finanziaria che è l'amministrazione tributaria, cioè il grosso dei servizi costituenti il nostro Ministero delle Finanze.

Conviene premettere qualche notizia comparativa, per meglio inquadrare l'argomento.

Negli Stati Uniti, l'amministrazione tributaria federale come si è già accennato è divisa nell'« Internal Revenue Service », e nel « Bureau of Customs ».

L'« Internal Revenue Service » accerta e riscuote tutte le imposte federali diverse dai dazi doganali; com'è noto, si tratta in gran parte (per oltre il 70%) di imposte dirette (« personal income tax » e « corporate profit tax »). Nel luglio del 1962 l'I.R.S. contava complessivamente 57.000 dipendenti; la sua rete periferica era costituita da nove grandi regioni, da sessantadue « distretti » (di massima, uno per ciascun stato; alcuni stati si ripartivano in due distretti, e quello di New York addirittura in cinque), da 900 uffici locali. Il sistema aveva allora a che fare con oltre 100 milioni di dichiarazioni all'anno, e tale dato mostrava una chiara tendenza ad aumentare.

Il « Bureau of Customs » si occupa principalmente della applicazione dei dazi e delle leggi doganali; è distinto in 113 uffici principali, e conta 9323 dipendenti, di cui 320 presso la direzione in Washington, e il resto negli uffici periferici.

In Inghilterra, l'amministrazione tributaria statale è, come negli Stati Uniti, divisa fra un « Bureau of Inland Revenue », e un « Bureau of Customs and Excise », ma con una diversa ripartizione di competenze, in quanto il Bureau of Customs riscuote anche le accise interne e la « purchase tax ».



Il « Bureau of Inland Revenue » riscuote, principalmente, le imposte dirette (la « income tax », la « surtax », la « profits tax ») e inoltre gli « estate duties » e gli « stamp duties ». Esso contava, al 1° luglio 1964, un personale di 60.434 unità così distribuito :

un migliaio negli uffici della segreteria generale;

quarantamila addetti all'accertamento della « income tax » e della « profits tax », distribuiti in circa 700 uffici periferici (« tax districts »);

settemila addetti ai servizi contabili, e soprattutto a circa 250 uffici di riscossione;

millecinquecento addetti all'« Office of the Special Commissioners of income tax », situato a Thames Ditton, nel Surrey, (che si occupa principalmente dell'accertamento della « surtax »);

un migliaio nei due uffici di Londra e di Edimburgo che si occupano dell'applicazione degli « estate duty » (imposta di successione);

cinquecento addetti al servizio del bollo, che ha un ufficio centrale a Londra e 13 uffici periferici;

settemila addetti ai « valuation offices », che si occupano della valutazione dei terreni e fabbricati, sia ai fini delle imposte statali, sia soprattutto per la applicazione dei « local rates » (esistono 25 uffici regionali 300 uffici periferici).

Il « Board of Customs and Excise », da parte sua, come si è detto, si occupa dell'applicazione dei dazi doganali, delle accise interne, e della « purchase tax ». Esso al 1 aprile 1964 conta 15.800 dipendenti così ripartiti :

un migliaio agli uffici centrali;

diecimila addetti allo « outdoor service », il cui compito è specificamente l'accertamento e la riscossione dei dazi e delle accise : tali operazioni sono compiute in primo luogo dagli « Officers of Customs and Excise » che operano sia isolatamente sia aggruppati in « Stations »; le « stations » sono raggruppate in « districts » diretti da un « surveyor »; i « districts » sono raggruppati in « collections » dirette da un « collector »;

tremila addetti al « waterguard (or preventive) service », il cui oggetto è la prevenzione del contrabbando;

un poco meno di duemila addetti a servizi generali e vari.

A proposito delle amministrazioni finanziarie di altri paesi, ho dati assai più sommari :

posso dire che il numero degli addetti all'amministrazione federale canadese è andato sensibilmente diminuendo, dai 12 mila impiegati del



1949 per 3 milioni e 750 mila contribuenti (tra persone fisiche e società), ai 5700 impiegati del 1962, che devono vedersela con oltre 6 milioni di contribuenti. La riduzione a metà nel numero degli addetti, nonostante il contemporaneo raddoppiamento nel numero dei contribuenti, si è ottenuta mediante la meccanizzazione e la centralizzazione. Nel 1960 è entrato in funzione un centro nazionale con calcolatore elettronico ad Ottawa che elabora tutte le dichiarazioni canadesi, eccettuate quelle relative ai salari del Quebec. I preesistenti 29 uffici distrettuali continuano il lavoro di contatto con i contribuenti, secondo il sistema americano.

Quanto alla Francia, sembra che quella amministrazione finanziaria si dibatta in difficoltà analoghe alle nostre; nel 1963 sono stati messi a punto due centri meccanografici a Sant-Omer e a Reims.

Di fronte alle amministrazioni tributarie straniere, abbiamo quella italiana.

Noi abbiamo, com'è noto, anzitutto un'Amministrazione Centrale, la quale conta 844 funzionari della carriera direttiva, dal grado di consigliere in su. Per i dipendenti delle carriere di concetto, e per il personale esecutivo ed ausiliare esiste, per l'Amministrazione Centrale, ruolo unico con il personale delle intendenze, per un totale di 4239 unità. Tenendo conto dei 1400 appartenenti alla carriera direttiva delle intendenze si ha un totale di 6.483 unità addette all'Amministrazione Centrale o alle Intendenze di Finanza, nel loro insieme.

Abbiamo poi una amministrazione periferica delle imposte dirette con un complesso di 16.367 dipendenti, una amministrazione del catasto e dei servizi tecnici erariali con un complesso di 10.457 dipendenti, una amministrazione delle tasse e imposte indirette sugli affari con un totale di 16.591 dipendenti (compresi i servizi delle Conservatorie dei registri immobiliari) una amministrazione delle dogane e imposte indirette con un totale di 9.894 dipendenti.

Complessivamente, si ha un totale di circa sessantamila addetti all'amministrazione tributaria statale.

Quale giudizio si può esprimere confrontando i dati e le notizie esposte a proposito della organizzazione italiana con quella americana e inglese e le altre accennate?

Convieni premettere subito che, poichè le amministrazioni americane e inglesi curano non solo l'accertamento dei tributi, ma anche integralmente la riscossione, per rendere il confronto omogeneo occorre aggiun-



gere ai nostri sessantamila dipendenti statali i sedici-diciassettemila addetti alle esattorie delle imposte dirette.

E conviene anche — poichè il confronto che sto per fare è impostato essenzialmente in termini statistici, macroscopici — confutare preventivamente una possibile obiezione: ma che senso ha confrontare diverse amministrazioni, legate a sistemi tributari diversissimi e ad economie ancor più diverse, in termini del numero degli addetti rispettivo? Il problema fondamentale della amministrazione tributaria italiana è davvero quello del numero dei contribuenti che, in media, ciascuno dei suoi dipendenti riesce ad amministrare? O non è piuttosto quello del *modo* come li amministra?

Riconosco che tali obiezioni hanno — ciascuna in modo diverso — un loro parziale fondamento: ma credo anche che, d'altra parte, mettere in evidenza il fatto che altre organizzazioni tributarie consentono ai loro dipendenti di amministrare un numero medio enormemente maggiore di contribuenti sottolinei la necessità di riordinare la nostra, in modo che una parte dei nostri funzionari possa dedicarsi ad amministrare un numero assai maggiore di contribuenti (aspetto quantitativo), e che la parte rimanente possa dedicarsi ad amministrarli in modo assai migliore (aspetto qualitativo), e la necessità, d'altronde, che il nostro sistema tributario sia semplificato.

Infine, è appena necessario dire che, nei confronti seguenti, non è implicita la minima censura nè nei riguardi dei capi della nostra amministrazione tributaria, nè nei riguardi dei funzionari: gli uni e gli altri hanno sempre fatto tutto quello che hanno potuto, lottando ogni giorno con la scarsità dei mezzi, con le difficoltà del sistema tributario, con la insufficienza delle retribuzioni: gli uni e gli altri sono le prime vittime del sistema.

Tutto ciò premesso, l'efficienza « per addetto » alla nostra amministrazione tributaria appare disastrosamente bassa, soprattutto se confrontata con quella della amministrazione federale statunitense.

La sensazione di tale inferiorità si ha già quando si consideri il ramo delle dogane: come abbiamo visto, la nostra amministrazione delle dogane conta 9.894 dipendenti: il Bureau of Customs nordamericano ne conta circa seicento di meno, e cioè 9.323. E' vero che l'amministrazione delle dogane americane si occupa soltanto dei dazi doganali, e la nostra anche delle imposte di fabbricazione: ma la linea doganale statunitense è quasi la linea di un intero continente, mentre la nostra è quella di una piccola penisola.



Ma dove l'inferiorità appare nettamente documentabile, e vistosa, è nel campo dei tributi interni. L'Internal Revenue System nordamericano corrisponde, in ragione delle sue funzioni, integralmente alla nostra Direzione Generale delle imposte dirette e a quella del catasto, nonchè ad alcune parti minori delle due Direzioni rimanenti; poichè il personale delle due Direzioni menzionate prima ammonta complessivamente a 26.000 unità, sembra una stima moderata il ritenere che la parte della nostra amministrazione finanziaria statale la quale assolve funzioni paragonabili a quelle dell'Internal Revenue System occupi un personale pari a circa la metà di quello del sistema americano, cioè a poco meno di 30.000 unità.

Orbene, il numero delle dichiarazioni presentate ogni anno al sistema nordamericano supera i cento milioni: quello delle dichiarazioni presentate al sistema italiano supera di poco i quattro milioni. Facendo i dovuti rapporti si può constatare anzitutto che, misurato con questo indice, il « rendimento per addetto » del sistema nordamericano risulterebbe circa dodici volte superiore al rendimento di quello italiano.

V'è, tuttavia, una ulteriore considerazione, già accennata: e cioè che l'Internal Revenue System, a differenza della corrispondente parte dell'amministrazione finanziaria statale italiana, non soltanto accerta, ma anche riscuote le imposte: sicchè, per rendere omogeneo il confronto, ai 30.000 dipendenti statali italiani occorre aggiungere il numero degli addetti alle esattorie e ricevitorie delle imposte dirette, numero che dal De Nardo (*Il costo dei tributi in Italia*, 1960) viene indicato in 16.500 unità, sembra con riferimento al 1954. Pur considerando che tali addetti riscuotono anche tributi provinciali e comunali, sembra giustificato concludere che, se si include nel computo anche una buona parte di tali addetti alla riscossione, la superiorità di « rendimento per addetto », dell'Internal Revenue System rispetto all'amministrazione finanziaria statale italiana risulta, non già di dodici volte, ma ancor maggiore, forse di 15 volte.

Ma quel che appare particolarmente impressionante è che, dei 57.000 dipendenti dall'Internal Revenue Service, solo 15.000 risultavano direttamente occupati nella rettifica delle dichiarazioni, e che le dichiarazioni effettivamente rettificate — a parte la correzione degli errori materiali — costituiscono appena il 5% del totale presentato (*Taxes*, febbraio 1963, articolo di Bacon).

Fattore importante di questa efficienza è senza dubbio il notevolissimo accentramento del lavoro di trattamento delle dichiarazioni.

Fino al 1962, tutte le dichiarazioni ricevute dai District Offices in



tutti gli Stati Uniti, dopo le operazioni preliminari compiute negli uffici periferici, venivano inviate a *tre* soli Internal Revenue Service Centers (Midwest Center a Kansas City, Northeast Center a Lawrence, Mass., Western Center a Ogden, Utah), dove avveniva il « processing » dei cento milioni di dichiarazioni, con la emissione dei mandati per rimborsi, degli avvisi di pagamento, ecc. ecc.

A partire dal 1 gennaio 1963 funziona un quarto Service Center totalmente automatizzato situato ad Atlanta, completato da un National Computer Center con sede a Martinsburg nel West Virginia: è la prima attuazione dell'Automatic Data Processing, che fu studiato per quattro anni, e che sarà prossimamente esteso a tutto il territorio.

Caratteristica del sistema è l'accentuato accentramento.

Le dichiarazioni tributarie e gli altri documenti registrati negli uffici periferici devono essere trasmessi ai relativi centri regionali: qui i dati fondamentali sono fissati in schede personali e successivamente incisi su nastri magnetici che, spediti a Martinsburg, consentono che i predetti dati vengano esaminati ed infine incasellati nell'apposito registro dei contribuenti.

Per accelerare l'operazione dei rimborsi il centro di Martinsburg potrà pertanto spedire i nastri magnetici agli uffici della Tesoreria dove gli assegni relativi saranno compilati direttamente.

Nel corso dell'intera operazione il flusso delle dichiarazioni e degli altri documenti è rigorosamente limitato tra gli uffici distrettuali ed i centri regionali. Nessun documento si sposta tra i centri regionali ed il National Computer Center, al quale arrivano soltanto i nastri magnetici.

Premesse queste considerazioni comparative tra la nostra amministrazione tributaria e alcune altre straniere, possiamo ad esaminare alcune possibili vie di miglioramento, su alcuni aspetti: l'esame sarà inevitabilmente parziale, perchè il campo è sconfinato.

Avverto che, nel compiere questo esame, mi varrò largamente delle notizie e delle idee acquisite lavorando, durante il primo semestre del 1963, nella Commissione per la riforma tributaria, sotto la guida effettiva dell'illustre collega e amico professor Cosciani: il testo integrale dei lavori di tale Commissione sta per esser pubblicato.

Poichè, nella prima parte della mia esposizione, ho toccato il problema della opportunità o meno di unificare i diversi dicasteri finanziari (Finanze,



Tesoro, Bilancio, ecc.), dirò subito che la Commissione non prese in esame tale problema.

Con riferimento, invece, all'attuale sfera di competenza del Ministero delle Finanze, la Commissione ritenne opportuno di esaminare anzitutto la posizione giuridico-amministrativa del Ministro, in rapporto con la posizione e col numero dei Sottosegretari, e con la posizione e col numero dei direttori generali.

Si constatò anzitutto che, mentre nel 1940 il Ministro era coadiuvato, per quanto concerne l'attività tributaria, da un solo sottosegretario, nel periodo in cui la Commissione stessa svolgeva i suoi lavori poteva contare sulla collaborazione di due Sottosegretari, ora — se non erro — saliti a tre. Si considerò che, in astratto, questa possibilità di contare su di un numero più ampio di « collaboratori » politici, dovrebbe agevolare sensibilmente l'opera del Ministro; ma che, in concreto, l'aumento nel numero degli organi politici, che presiedono il Ministero, e la riduzione, rispetto al 1940, della sfera di competenza dello stesso, per lo più abbiano fatto sì che l'attività di tali molteplici organi politici, anzichè consentire una più immediata ed organica visione dei problemi di politica finanziaria, in un certo senso si sia degradata invadendo in parte le funzioni di carattere esclusivamente di competenza dei direttori generali.

Si tratta di una interferenza che, quando non si traduce nella esigenza di richiamare gli uffici all'osservanza di norme di legge violate — dovere, questo, che nell'etica democratica incomberebbe al Parlamento —, sembra determini deviazioni del sistema, talvolta a favore di taluni interessi, altre volte intralciando il normale lavoro burocratico, che spesso turbano il buon andamento dell'amministrazione. Ne è una riprova l'importanza del Gabinetto e delle Segreterie personali del Ministero e dei Sottosegretari, che in certi momenti di questo dopoguerra raggiunsero al Ministero delle finanze dimensioni qualitative e quantitative un tempo sconosciute.

Probabilmente una riduzione del numero dei Sottosegretari ad uno, una maggiore delimitazione dei compiti nel campo amministrativo del Ministro e dei Sottosegretari, assieme ad un aumento delle responsabilità e competenze proprie dei direttori generali, potrebbero migliorare la situazione e rendere più efficiente ed indipendente l'attività amministrativa del Ministero delle Finanze.

Per quanto riguarda il numero e la competenza delle direzioni generali,



si osserva che nel 1940 le direzioni generali del Ministero delle finanze competenti in materia di entrate statali erano dieci, e precisamente :

1. - Direzione generale per il coordinamento tributario, gli affari generali e il personale;
2. - Direzione generale delle imposte dirette;
3. - Direzione generale delle tasse ed imposte indirette sugli affari;
4. - Direzione generale delle dogane e imposte indirette;
5. - Direzione generale dei servizi per la finanza locale;
6. - Direzione generale del demanio pubblico, del demanio mobiliare e delle aziende patrimoniali dello Stato;
7. - Direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali;
8. - Ispettorato generale per il lotto e le lotterie. Dipendevano inoltre dal Ministero delle finanze :
9. - l'Azienda autonoma dei Monopoli di Stato e
10. - il Comando generale della R. Guardia di finanza.

Attualmente, dopo l'entrata in vigore della legge 19 luglio 1962, n. 959, le direzioni generali risultano aumentate da 8 (10 se si includono i Monopoli e le Guardie di finanza) a 12 (14 con le dette inclusioni), e precisamente :

1. - Direzione generale degli affari generali e del personale (questa direzione è stata svuotata della funzione del coordinamento e di attività di studi che aveva a suo tempo);
2. - Direzione generale delle imposte dirette;
3. - Direzione generale delle tasse e delle imposte indirette sugli affari;
4. - Direzione generale delle dogane e delle imposte indirette;
5. - Direzione generale dei servizi per la finanza locale;
6. - Direzione generale del demanio (questa direzione è stata privata del demanio mobiliare passato al Ministero per le partecipazioni statali);
7. - Direzione generale del catasto e dei servizi tecnici erariali;
8. - Ispettorato generale per il lotto e lotterie.
9. - Direzione generale per la finanza straordinaria (questa direzione ormai si riduce alla liquidazione di un numero limitato di partite in sospeso);
10. - Direzione generale per la meccanizzazione dei servizi speciali;



11. - Direzione generale per il contenzioso;
12. - Direzione generale per gli studi di legislazione comparata e relazioni con l'estero;
13. - Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, e
14. - Comando generale della guardia di finanza.

La Commissione per la riforma tributaria ritenne che questo aumento nel numero delle direzioni generali, con lo svuotamento del contenuto di alcune di esse, abbia in un certo senso mortificato la funzione dei direttori generali, o almeno di alcuni di essi, costretti ad occuparsi di molti problemi di dettaglio che avrebbero potuto essere ottimamente demandati a funzionari di grado inferiore.

Da parte mia, mi permetto di ricordare l'esempio francese e quello tedesco, che presentano *due sole* direzioni generali tributarie, e di sottolineare che, sostanzialmente, anche il sistema inglese e quello americano comportano *due sole* grandi ripartizioni dell'amministrazione tributaria.

La Commissione richiamò anche l'attenzione sull'assenza assoluta presso il Ministero di un unitario ufficio statistico, causa prima della lamentevole scarsità di statistiche finanziarie di carattere generale e razionale, che consentano di valutare meno empiricamente le conseguenze di un provvedimento finanziario e che permettano di rendersi conto delle esigenze di riforme del sistema tributario in conseguenza delle variazioni strutturali o congiunturali dell'economia nazionale; a questo proposito vale la pena di ricordare che, presso il solo Inland Revenue Department inglese, esiste una « Statistics and Intelligence Division », con ben 140 dipendenti, che si occupa « della raccolta e interpretazione delle statistiche relative alle imposte interne e della raccolta e informazione sui sistemi tributari del Commonwealth e stranieri ». La Commissione richiamò pure l'attenzione, sulla mancanza di un ufficio studi che possa esaminare in modo sistematico gli effetti economici del sistema tributario e delle misure progettate, anche con le necessarie prospettive di legislazione comparata, e perfino la mancanza di un ufficio legislativo che entri in profondità nell'aspetto giuridico della norma per una sua corretta compilazione tecnica.

Concretamente, la Commissione propose di sopprimere la direzione generale della finanza straordinaria (ormai priva di oggetto), le tre recentemente istituite — la cui materia non parve potesse costituire oggetto di una direzione generale, ma piuttosto di un ufficio specializzato di altre direzioni generali —, di fondere la direzione generale del perso-



nale e del demanio in un'unica direzione degli affari generale, di fare assorbire l'Ispettorato del lotto e delle lotterie nella direzione generale delle tasse e imposte indirette sugli affari. In tal modo le direzioni generali verrebbero ridotte di cinque unità portandone il numero a sette. E si creerebbe un maggiore equilibrio nella responsabilità dei vari direttori generali, i quali, in tal modo, avrebbero una visione più organica della materia di loro competenza.

Per contro la Commissione ritenne che sarebbe molto opportuno esaminare la possibilità di dare una disciplina giuridica alle funzioni proprie dei direttori generali per dar loro una sfera più ampia, sottraendo per legge talune funzioni al Ministro, in modo da aumentare l'indipendenza e l'autorità del direttore generale, e da evitare, d'altro lato, al Ministro di occuparsi di una serie di problemi amministrativi, così da lasciargli il tempo di studiare e seguire con maggiore ponderazione quella che è la vera politica tributaria del paese.

Inoltre la Commissione per la riforma tributaria ritenne di proporre l'istituzione, al di sopra delle varie direzioni generali, di un Segretario generale, con pienezza di funzione amministrativa, il cui compito sarebbe di assicurare unità di indirizzo nella tecnica tributaria, legislativa ed amministrativa di tutto il Ministero. Il problema della istituzione del segretario generale non è nuovo, nè si pone o si è posto solo nei confronti del Ministero delle finanze; ma sembra che per questo Ministero tale istituzione si imponga più che mai. Il Segretario generale non dovrebbe assorbire che in modesta parte le funzioni dei direttori generali, essendo chiamato a predisporre una continua e coordinata politica legislativa e finanziaria; esso dovrebbe assorbire anche parte dell'attività svolta attualmente nel campo amministrativo dal Gabinetto del Ministro, oltre che a svolgere una attività oggi troppo trascurata, quale quella della impostazione più razionale dei vari problemi di interesse più consistente e più generale.

Il Segretario generale dovrebbe trovare un ausilio in una serie di uffici quali :

un ufficio studi e statistiche, per l'esame economico dei vari provvedimenti tributari allo studio e per seguire l'andamento, da un punto di vista economico, della finanza pubblica, onde rendersi conto più da vicino degli effetti della finanza sull'economia del paese, e per l'elaborazione più razionale delle varie statistiche finanziarie;



un ufficio legislativo, che assorba quello esistente oggi presso il Gabinetto del Ministro, portando, così, l'esame strettamente giuridico dei vari provvedimenti nell'ambito amministrativo;

un ufficio organizzazione per lo studio di nuove tecniche organizzative e dell'ampliamento della meccanizzazione degli uffici;

un ufficio per il Mercato comune, rivolto a coordinare la materia fiscale in questo settore, senza sottrarla alla responsabilità delle singole direzioni generali.

La Commissione ritenne inoltre che, soprattutto nell'ipotesi in cui non potesse venir accettata l'idea del Segretario generale, si dovrebbe pensare alla istituzione di un Consiglio superiore per la finanza pubblica, costituito:

dai vari direttori generali;

da un certo numero limitato di funzionari provinciali nominati dal Ministro — al fine di riflettere le esigenze pratiche di chi è chiamato direttamente a dare pratica attuazione alle norme tributarie;

da un certo numero di esperti in materia di problemi economici e giuridici della finanza pubblica scelti tra persone competenti ed indipendenti da interessi di categoria, e ciò col fine di ottenere l'apporto della dottrina, e per cercare di istituzionalizzare, in un certo modo, quella collaborazione che estranei all'amministrazione finanziaria prestano di fatto in questo dopoguerra al Ministero delle finanze.

Dopo i problemi relativi all'organizzazione dell'amministrazione tributaria centrale, si presentano quelli dell'organizzazione dell'amministrazione periferica.

Vi è anzitutto un problema di revisione delle circoscrizioni di competenza degli uffici, e un problema di ubicazione degli uffici stessi.

Sembra che, nell'interesse di un più facile e stretto collegamento fra gli uffici dipendenti dalla stessa amministrazione (parlo dei primi e secondi uffici delle imposte dirette nei grandi centri), e fra gli uffici di amministrazioni tributarie erariali diverse, e nell'interesse del contribuente — che soprattutto nelle grandi città deve peregrinare tra uffici talvolta lontani — il Ministero delle Finanze dovrebbe, in accordo cogli altri dicasteri, promuovere un piano per concentrare in ogni sede in un solo edificio tutti i servizi alle sue dipendenze, eccezione fatta, naturalmente, per le dogane.

Sembra poi che soprattutto l'amministrazione delle imposte dirette, e quella delle tasse e delle imposte indirette sugli affari dovrebbero essere



poste in grado di riesaminare a fondo e organicamente — preoccupandosi solo dell'esigenza del servizio — l'attuale numero e le attuali circoscrizioni degli uffici distrettuali e degli uffici del registro, numero e circoscrizioni che spesso corrispondono alle situazioni economiche, demografiche e ambientali di mezzo secolo addietro: una drastica riduzione di tale numero, e una razionalizzazione nelle circoscrizioni porterebbe, tra l'altro, a una migliore utilizzazione del personale disponibile.

Non so esattamente quale sia il numero attuale dei nostri uffici distrettuali, e quelli del registro: ma sospetto che tale numero non regga il confronto con quello di 900 degli uffici periferici dell'Internal Revenue Service nordamericano, il quale, si noti, serve un intero continente, e una popolazione che è oltre tre volte quella italiana.

Sembra pure inevitabile che, prima o poi, le circoscrizioni dei compartimenti debbano essere modificate in modo da farle coincidere con quelle circoscrizioni regionali che ormai — non tocca a me dire qui se fortunatamente o purtroppo — sono praticamente diventate un dato della pubblica amministrazione italiana: farle coincidere, non già nel senso che necessariamente a ogni regione corrisponda un compartimento, ma nel senso che ogni compartimento comprenda completamente il territorio di una o due regioni.

V'è poi il problema delle Intendenze di Finanza, e dei rapporti tra le intendenze e gli ispettorati compartimentali.

Tale problema fu esaminato attentamente dalla Commissione per la riforma tributaria; essa ritenne che un organismo regionale alle dirette dipendenze del Segretario generale del Ministero — di cui la Commissione propone l'istituzione — potrebbe opportunamente sostituire le Intendenze provinciali, provvedendo a quel coordinamento dell'attività di accertamento, e a quel collegamento tra uffici diversi che oggi si lamenta come manchevole, e dovrebbe essere in condizioni di avere una visione globale della fiscalità nella regione e trasmettere questa visione al centro, anche, ad esempio, attraverso una relazione annuale sull'andamento della riscossione dei tributi in relazione all'economia regionale.

Passando al problema dei metodi di lavoro, è forse questo uno dei problemi più complessi, e sui quali un estraneo all'amministrazione si trova più in difficoltà a pronunciarsi.

Il problema, del resto, è strettamente legato alla evoluzione, alle riforme del sistema tributario.



Così, se nel campo dei tributi diretti si addivenisse alla unificazione delle quattro attuali imposte reali, della complementare, della imposta comunale di famiglia, delle sovraimposte e addizionali comunali in una imposta unica sul reddito, il metodo di lavoro dell'amministrazione delle imposte dirette potrebbe assai probabilmente essere molto diverso da quello che è.

Così pure, se come molti auspicano l'imposta di registro dovesse essere soppressa o ridotta a una mera tassa con modestissima aliquota costante, e se l'imposta generale sull'entrata dovesse essere trasformata in una monofase o in un'imposta sul valore aggiunto, il metodo di lavoro dell'amministrazione delle tasse e delle imposte indirette sugli affari dovrebbe certamente essere assai diverso da quello che è.

E così via.

Un carattere comune a quasi tutti i rami dell'amministrazione tributaria italiana è la tendenza a esaminare — al di là della revisione dei meri errori di calcolo — le dichiarazioni presentate da tutti i contribuenti: è una tendenza che appare un difetto, tanto più alla luce del confronto con i criteri seguiti all'estero (si è visto per esempio che negli Stati Uniti appena il 5% delle dichiarazioni viene riesaminato): un difetto in quanto si risolve in una dispersione di forze, e in un esame poco approfondito. Meglio sarebbe la limitazione della revisione a una piccola parte delle dichiarazioni — scelte con criteri obiettivi o casuali o automatici —, e un approfondimento estremo delle poche revisioni effettuate e l'applicazione rigorosa delle sanzioni stabilite. Certo è, peraltro, che l'instaurazione di un criterio simile richiederebbe il contemporaneo riesame delle aliquote, di alcune disposizioni sanzionatorie, e del contenzioso.

Sembra poi essenziale che dovrebbe darsi uno sviluppo assai maggiore dell'attuale, fino a farlo diventare sistematico e coordinato, allo scambio di informazioni e dati tra uffici di amministrazioni tributarie diverse, in modo da agevolare i controlli incrociati.

La Commissione per la riforma tributaria ritenne anche auspicabile la riduzione al minimo dei contatti personali tra uffici e contribuenti, sia per altre ragioni, sia per ridurre la perdita di tempo per ambedue le parti interessate: e per conseguenza raccomandò l'estensione dell'uso dell'invio dei questionari, e anche il ricorso alla normale corrispondenza epistolare.

Si ritenne opportuno — di nuovo per una molteplicità di ragioni, ma anche per ridurre il lavoro degli uffici, e come stimolo a rettifiche più meditate — di proporre una effettiva abolizione del concordato, o quanto meno la sua riduzione ai contribuenti piccolissimi.



Sembra infine ovvia la necessità che gli uffici vengano meglio attrezzati dal punto di vista dei mezzi di lavoro più elementari (macchine per scrivere, macchine per fotocopie, ecc.) e che venga istituito un ruolo di dattilografe, attualmente inesistente.

Vi è poi il problema grosso della meccanizzazione della nostra amministrazione tributaria, meccanizzazione che, se fatta con intelligenza, ed accompagnata ad una semplificazione del sistema tributario, dovrebbe essere a mio avviso una delle chiavi fondamentali per migliorare l'efficienza della nostra amministrazione.

Dovrebbe trattarsi di una meccanizzazione il più possibile generalizzata, che seguisse il contribuente dalla dichiarazione della materia imponibile, alla raccolta automatica di ogni elemento utile per meglio qualificarlo dal punto di vista fiscale, alle varie rettifiche, fino all'accertamento definitivo. Tale meccanizzazione non dovrebbe servire solo per l'accertamento e per la riscossione del tributo, ma anche per valutare la capacità ed intensità di lavoro dei funzionari addetti all'accertamento, per vedere nello stesso tempo se per un certo funzionario rettifiche eccessive rispetto all'accertamento definitivo sono un fatto causale o un fatto costante, e trarne le debite conseguenze.

Ho detto tuttavia che si tratta di un problema grosso: grosso perché, a qualunque livello si spinga la meccanizzazione essa comporta sempre investimenti assai rispettabili; grosso perché, a proposito di esso si scontrano le posizioni dei prudenti, che consiglierebbero di procedere per gradi, e le posizioni dei meccanizzatori ad oltranza, secondo i quali un sistema di meccanizzazione è veramente e potentemente utile e fecondo nella misura in cui è estremamente generalizzato, e secondo i quali gli insuccessi o la scarsa fecondità dei tentativi già compiuti in Italia (schedario titoli azionari, centri meccanografici I.G.E.) sono in gran parte dovuti appunto al loro carattere parziale; grosso problema, infine, perché altre questioni minori di applicazione si presentano. Mi auguro che la discussione in questo convegno porti qualche luce su questo interrogativo.

Personalmente, e in parte intuitivamente, mi sento più vicino ai meccanizzatori a oltranza che a quelli gradualisti: e mi appello agli esempi degli Stati Uniti e a quello, notevolissimo, del Canada. Aggiungo che le difficoltà derivanti dalle omonime non sono esclusive dell'Italia: gli Stati Uniti hanno ben 1.300.000 Smith, 900.000 Johnson, 750 mila William, e così via (*Taxes*, gen. 63, Leibowitz); il Canada, molto meno po-



poloso, conta anch'esso 3.000 Smith. Eppure, in ambedue i paesi il sistema è stato attuato.

Ultimo, ma primo problema della nostra amministrazione tributaria, come di tutte le amministrazioni di ogni genere, e di ogni paese : il problema del personale.

E' un tema che, da solo, basterebbe ad occupare assai più di un convegno.

Ed è un tema, ovviamente, assai poliedrico.

V'è l'aspetto della preparazione generale e professionale del funzionario che — soprattutto riguardo la parte professionale — andrebbe sviluppata : e una maggiore utilizzazione della benemerita Scuola Tributaria Ezio Vanoni sotto questo aspetto sembra assai auspicabile.

V'è l'aspetto degli avanzamenti (e dei trasferimenti), che lascia parecchie insoddisfazioni nel personale, in parte per il gioco di disposizioni legislative ed amministrative non ben coordinate, in parte per il non infrequente sospetto di inframmettenze politiche : e anche sotto questo punto di vista la istituzione di un Segretario generale o permanente del Ministero, e il rafforzamento della posizione dei direttori generali apparirebbero auspicabili.

V'è un aspetto assai delicato, che peraltro non va sottaciuto : quello della corruzione.

Non si tratta di voler infangare una intera benemerita categoria di dipendenti pubblici, così come, quando si parla del problema della mafia, non si vuole infangare l'intera nobilissima popolazione siciliana ; si tratta semplicemente di constatare che — anche a prescindere da alcuni casi più clamorosi che hanno attirato l'attenzione pubblica — continue, diffuse, insistenti voci mostrano come ormai nella nostra amministrazione i casi di corruzione si presentino con frequenza superiore a quella che è normale ed inevitabile in ogni organizzazione del genere ; si tratta di constatare come — quale ne sia la ragione — gli strumenti attuali di prevenzione e di repressione, amministrativi e giudiziari, appaiono scarsamente efficaci : si tratta di riflettere che tale deplorabile situazione ha cause molteplici tra le quali sono per altro a nostro avviso preminenti le inadeguate retribuzioni dei funzionari e impiegati e l'assurdità e impossibilità di applicazione rigorosa di molte parti della legislazione fiscale ; si tratta di constatare come tale situazione — a parte ogni giudizio di ordine morale — abbia effetti disastrosi sull'efficienza dell'amministrazione e sul comportamento del contribuente ; si tratta di sottolineare la



vitale importanza e urgenza di un risanamento, nel quale l'eliminazione delle cause della triste situazione sia eventualmente affiancata dal ricorso repressione; si tratta inoltre di sottolineare che, in ogni caso, appare essenziale il potenziamento dei servizi ispettivi; si tratta, infine, di sottolineare se non sia opportuno considerare l'imitazione dei sistemi di vigilanza che alcune grandi banche usano nei riguardi dei propri funzionari, ovvero l'imitazione dei sistemi adottati nel 1952 negli Stati Uniti, quando quella amministrazione dovette affrontare un problema del genere. Venne costituito un ispettorato di polizia interna, ed istituito l'obbligo per i dipendenti finanziari di produrre annualmente una speciale dichiarazione dei redditi e del patrimonio proprio e dei famigliari. Risulta che in un solo anno — che non saprei precisare — l'Internal Revenue Service licenziò ben 172 dipendenti per motivi di moralità.

Altri aspetti, ancora, e importantissimi, presenta questo problema poliedrico del personale.

Tuttavia, per essere realisti, occorre riconoscere che alla base di questo poliedro sta un aspetto fondamentale e pregiudiziale, quello della retribuzione.

Il problema di un miglior reclutamento del personale finanziario, il problema del miglioramento della sua media qualità generale e professionale, il problema di sistemi di prevenzione e repressione della corruzione che non finiscano coll'essere iniqui e controproducenti, tutti questi ed altri problemi non saranno risolti finchè ai funzionari dell'amministrazione finanziaria non saranno corrisposte retribuzioni che siano adeguate, non solo alla svalutazione che il potere d'acquisto della moneta ha subito nel dopoguerra, ma anche all'aumento del reddito medio reale della popolazione italiana, aumento che — tra l'altro — ha reso assai più vantaggiose di quanto non fossero una volta le carriere di concetto e direttive della banca e dell'industria.

Per questo problema, la Commissione per la riforma tributaria propose la istituzione di una speciale indennità a favore dei funzionari addetti all'accertamento, cioè più esposti ai rischi di ogni genere che tale funzione comporta.

Per chiudere su questo problema della retribuzione, vorrei fornire qualche dato circa la differenziazione delle retribuzioni adottata dal Bureau of Inland Revenue inglese. Prendiamo come termine di confronto la carriera vigente nella Amministrazione italiana delle imposte dirette: essa comincia con la qualifica del vice-procuratore, il quale ha il coefficiente di stipendio 222 (tutti sappiamo che nel sistema italiano il parametro



indicativo della retribuzione è appunto il cosiddetto « coefficiente »); si sale poi fino al grado di procuratore con coefficiente 271, dopo di che la cosiddetta carriera di concetto finisce e comincia quella direttiva: in questa il coefficiente iniziale è 325, e quello finale (ispettore compartimentale) 670; al di fuori e al di sopra delle carriere abbiamo il direttore generale col coefficiente 900. Quindi, abbiamo fra l'inizio e la fine della carriera completa, cioè tra la qualifica di viceprocuratore, e quella di ispettore compartimentale, il passaggio da un coefficiente 222 a 670, cioè un rapporto di tre volte e qualche cosa; se poi si vuol includere nel coefficiente anche il direttore generale abbiamo un passaggio da 222 a 900, cioè un rapporto di 4 volte e mezzo.

### **Alfonso Tesauro, Presidente**

*RINGRAZIO il professor Scotto della sua interessante relazione, la quale si può considerare divisa in tre parti: una in cui ha raccolto e fornito dati di particolare interesse per lo studio dell'organizzazione dell'amministrazione finanziaria; parte cui egli ha dato con molta passione e con molto zelo la sua attività di accertamento. Accertamento, nonostante le sue riserve non solo completo, ma anche rispondente alla realtà. La seconda parte della relazione riflette l'impostazione di alcuni problemi: da un lato con proposte concrete, e d'altro lato all'intento soprattutto di sollecitare l'attenzione dell'uditorio per ulteriori proposte. Certamente alcuni problemi ai quali egli ha accennato, come quelli delle competenze dei Ministri, dei Sottosegretari di Stato, dei Direttori Generali, riflettono tutta la pubblica amministrazione. E forse bisogna sollevarsi a una visione più ampia. Sarebbe certamente un grande ideale se si potesse realizzare una autonomia dell'amministrazione finanziaria anche per i problemi relativi alla remunerazione dei funzionari. E' però dubbio se in Italia vi siano le premesse e le condizioni per una realizzazione di questo genere, che non tenesse conto del problema di carattere generale degli impiegati pubblici*

*Certamente anche questo aspetto di alcuni problemi è particolarmente interessante. Mi auguro quindi che la discussione sia proficua e degna della relazione che è stata fatta.*

### **Aldo Scotto**

Ho CHIESTO di essere il primo dei due relatori a pronunciare la mia replica, perchè conto di esprimere alcune mie opinioni sulla programma-



zione, la quale è un argomento che è stato introdotto nel Convegno dal collega Guarino: desidero quindi che egli, se eventualmente ritiene di aver qualcosa da ribattere, lo possa fare.

Comunque, di questo specifico argomento parlerò alla fine: prima risponderò brevemente a coloro che sono intervenuti sulla mia relazione anche se, per ovvie ragioni di brevità, non potrò menzionarli distintamente.

Farò una precisazione iniziale, in relazione a un quesito che si è posto il professor Stefani stamattina; e cioè, il quesito del dove cominci il « finanziario » e dove esso finisca. E' un quesito al quale si possono dare risposte diverse, la scelta tra le quali è in parte arbitraria. Tuttavia, alcuni testi abbastanza autorevoli concordano nel ritenere che la scienza delle finanze è la scienza che studia tutti quei processi che passano attraverso le casse dello Stato e le casse pubbliche, cioè che interessano il *bilancio* statale (o in genere pubblico); nel preparare la mia relazione mi sono attenuto a questo criterio di interpretazione del concetto di ordinamento « finanziario ». Poi qui mi sono trovato col collega Guarino, il quale ha detto: « Ma il bilancio non conta più niente! C'è la programmazione! ». E il Convegno è stato rovesciato, non è stato più un convegno sui problemi degli ordinamenti finanziari, ma piuttosto un convegno sui problemi della programmazione, della quale hanno parlato tutti, e della quale, ripeto, mi riservo di parlare anch'io alla fine.

Per quanto riguarda ciò che è stato detto a proposito della mia relazione, osserverò che sostanzialmente mi pare esservi stato un largo consenso intorno alla opportunità di una notevole concentrazione dei servizi finanziari in un unico dicastero. Il principale, se non forse l'unico, oppositore su questo punto è stato il professor Guarino, il quale quasi a priori ha espresso un parere contrario: è peraltro un parere contrario, che è legato al suo personalissimo concetto della programmazione come connotato permanente del nostro Stato. Comunque, mi pare che, a parte l'eccezione ricordata vi sia una larga convergenza di opinioni favorevoli su questo primo punto.

Viene poi il problema della istituzione del Segretario Generale, o Permanente, del Ministero delle Finanze, a proposito del quale è stato espresso qualche parere favorevole. Si è invece dichiarato contrario il professor Parravicini, il quale, mi pare, ha portato, quale principale obiezione: la considerazione che, in sostanza, la figura di tale Segretario permanente sarebbe contraria alla natura del nostro ordinamento, che è quello di una Repubblica parlamentare. Dubito molto se questa obiezione sia fondata: il Paese tipico dove noi abbiamo la figura del Segretario permanente è



l'Inghilterra, dove tale altissimo funzionario assicura la continuità della vita dell'amministrazione nonostante il mutare dei Ministri: e l'Inghilterra, mi pare, fino a prova contraria, è un esempio notevole di democrazia parlamentare.

Queste — relative alla unificazione dei servizi finanziari, e alla istituzione del segretario permanente del ministero delle finanze — sono, mi pare, le due convergenze principali sul primo dei due argomenti della mia relazione.

Vi sono poi stati interventi e considerazioni di vari colleghi, che ringrazio per la loro partecipazione.

A parte l'accennata divergenza relativa alla istituzione del Segretario permanente del Ministero delle Finanze, concordo col resto dell'equilibrato intervento del professor Parravicini. Ho pure apprezzato molto, salvo una piccolissima riserva, di cui dirò successivamente, ciò che ha detto con molto vigore il professor Galli.

Il professor Gangemi ha parlato della « inspection des finances » del ministero delle finanze francese, ed ha affermato che sarebbe stato opportuno illustrarne più ampiamente il funzionamento e l'importanza; io per altro non intendevo fare la descrizione dei sistemi finanziari francese, inglese o americano ecc., ma soltanto intendevo illustrare come questi servizi finanziari in tutti quei Paesi fossero concentrati, e quindi non avevo motivo di entrare nei dettagli di questa o quest'altra istituzione, nè nella posizione di questo o quest'altro istituto.

Il professor Gangemi — del quale ho apprezzato molto la esposizione vivace e spregiudicata — ha accennato poi a un problema importante, e che è stato toccato, sebbene in senso opposto, anche dal dottor Panza, cioè a quello della riscossione. Il professor Gangemi è favorevole alla abolizione degli esattori e il dottor Panza ha invece espresso perplessità su tale abolizione. Ora, il mio parere è questo: non c'è dubbio che l'esattore delle imposte sia una figura medievale. Peraltro, fino a quando noi avremo il sistema tributario delle imposte dirette che abbiamo oggi, con imposte dirette erariali, con sovraimposte e addizionali comunali e provinciali, e quindi con la necessità dell'applicazione di tali tributi in modo variabile da luogo a luogo, credo che l'esattore delle imposte dirette resterà inevitabile. Si potrà arrivare alla abolizione di esso, soltanto se e quando sarà accettata e attuata una delle proposte fondamentali della Commissione per la Riforma Tributaria, cioè quella della unificazione di tutte le imposte dirette erariali, comunali, provinciali ecc., in un'unica imposta sul reddito.



\* \* \*

E tutti hanno parlato della programmazione, la quale, purtroppo, è una parola che serve ad agitare i sentimenti, a confondere le idee.

Cos'è dunque la programmazione?

Lasciamo un momento questo neologismo, e teniamoci alla parola « programma », che tra l'altro è la sola contenuta nella nostra Costituzione.

Ma il programma, in quanto tale, è davvero una cosa nuova, scoperta nell'Italia del 1963-64, e che per sua sola natura deve capovolgere il nostro ordinamento finanziario? O che forse ogni Stato della storia, che sia stato guidato da politici degni di questo nome, non ha avuto un proprio programma economico e finanziario? O che forse i governi migliori degli Stati parlamentari dell'ottocento, dello Stato liberale inglese, non avevano un loro programma? O che forse uomini come Quintino Stella, Marco Minghetti, per venire fino a Luigi Einaudi, non avevano un loro programma ben chiaro?

E anche il programma « imperativo », o « cogente » che dir si voglia, non è affatto una scoperta di questi anni. Non voglio andare molto lontano, non voglio risalire fino alle corporazioni medioevali o post medioevali. Ma, o che forse Colbert quando promuoveva lo sviluppo dell'industria francese non attuava un preciso programma « cogente »? E lo stesso non facevano tutti i governanti dell'epoca del mercantilismo? O che forse l'ordinamento corporativo dell'epoca fascista non era tutto una economia « imperativamente » programmata, con controlli del credito, controlli dei nuovi impianti, controlli dei salari, controlli d'ogni genere?

Nulla di nuovo, dunque, nel concetto e nel fatto del programma in quanto tale: ogni politico economico liberista ha avuto un suo programma, ed ogni politico economico interventista ha avuto il suo programma « cogente », « imperativo ».

Ed andrei anche adagio nell'affermare — è, lo riconosco, affermazione diffusa — che solo in questi anni si sono scoperti gli effetti indiretti dei tributi. Cito un solo esempio, celebratissimo proprio da quell'Einaudi che si può assumere come rappresentante tipico di quella finanza che, secondo alcuni, sarebbe totalmente superata. E' la riproduzione e il commento, contenuto appunto in uno dei Saggi dell'Einaudi, della relazione che Pompeo Neri scrisse verso la fine del Settecento come presidente della Commissione che predispose il nuovo catasto fondiario della Lombardia: e in tale relazione sono mirabilmente e analiticamente descritti i



vantaggi extra fiscali del sistema di accertamento di redditi medi ed ordinari, vantaggi consistenti nel premiare e stimolare i coltivatori supernormali, e nel punire ed eliminare i coltivatori subnormali. Non è questo studio di effetti indiretti? E l'Einaudi, che di questo criterio della tassazione dei redditi normali, medi, era innamorato forse anche al di là del ragionevole, non lo era forse soprattutto in funzione dei vantaggi indiretti, presunti od effettivi, che esso presenta?

Fin qui, dunque, nulla di nuovo nel fatto dei programmi, e neanche, direi, — a parte differenze di grado — nella consapevolezza da parte dei finanziari degli effetti indiretti delle imposte e delle spese pubbliche.

Di nuovo, ci sono altre due cose, anzi forse tre.

La prima è che lo Stato, oggi, ha nelle proprie mani un numero enormemente maggiore di leve di comando di quante non ne avesse in passato. Lo Stato italiano di oggi, per passare al concreto, possiede un apparato fiscale e parafiscale che assorbe circa il 38% del reddito nazionale, ha nelle proprie mani praticamente tutto l'apparato bancario, possiede tutta l'industria elettrica, attraverso l'I.R.I. e l'E.N.I. controlla metà e forse più della restante industria italiana, attraverso i vincoli introdotti colla legislazione urbanistica, del lavoro, sindacale, sociale, ecc., controlla o può controllare in mille altri modi l'attività economica.

La seconda novità è il fiorire della modellistica economica ed econometrica, la quale — lo preciserò per i non economisti — consiste nella impostazione di sistemi di equazioni più o meno complicate, che descrivono la situazione economica di un certo istante, e dai quali scaturisce matematicamente la descrizione della situazione economica di uno o più istanti futuri: modellistica sulla quale gli economisti sono divisi, perchè alcuni la considerano una esercitazione formale priva di qualsiasi contenuto reale, altri la considerano come un mezzo, imperfetto ma non del tutto inutile, per orientarsi un poco nel fare quelle previsioni senza delle quali non si può prendere alcuna decisione razionale, altri ancora — molti tra i giovani, e non pochi fra i non economisti che si occupano di cose economiche — altri ancora la considerano una macchina miracolosa che fornisce previsioni sicure, che prescrive decisioni incontrovertibili, una macchina miracolosa che, a un tempo, sopprime la infinita complessità e imponderabilità del fatto economico, e sopprime quel connotato ineliminabile del futuro che è l'incertezza.

La terza novità è che, mentre i programmi ci sono sempre stati, almeno quando i politici hanno avuto la testa sul collo, mai come adesso non si fa che parlare di programmazione.



Questi tre fatti — l'estensione del numero delle leve nelle mani dello Stato, il fiorire della modellistica economica ed econometrica, il gran parlare che si fa della programmazione — costituiscono le tre novità, tre novità che, peraltro, di per se stesse non comportano affatto — contrariamente a quanto ha sostenuto il professor Guarino — l'ineluttabilità logica di un capovolgimento del nostro ordinamento finanziario, di un capovolgimento, cioè, per cui il bilancio annuale — istituto « necessario », e ben definito nella nostra Costituzione — diventi un qualcosa di subordinato al programma pluriennale cui la nostra Costituzione accenna appena, come a una « possibilità ».

Questo, a meno che alle tre novità sopra descritte non se ne aggiunga una quarta: e cioè che l'attuale maggioranza parlamentare *voglia* attuare tale capovolgimento, all'insegna, appunto, della programmazione.

Non so, francamente, come essa potrebbe farlo nell'ambito della costituzione vigente: ma su di ciò non voglio fermarmi.

Piuttosto, chiarito come i programmi sian sempre esistiti, vediamo le ragioni del perchè questa « programmazione » suscita così opposti pareri.

Credo che nessun uomo di buon senso possa muovere obiezioni a una programmazione che voglia dire rendere più coordinato l'operare delle leve di comando che *attualmente* lo Stato ha nelle proprie mani: credo anzi che ciò sia da tutti vivamente auspicato. Aggiungo che, pur condividendo quasi tutte le bellissime e sacrosante verità dette dal professor Galli, non condivido il suo totale scetticismo nei riguardi della modellistica economica ed econometrica. Nulla di male io penso, anzi meglio, se per esempio nello stabilire la spesa per l'edilizia scolastica per il 1966 abbiamo una previsione *orientativa*, da prendersi per quel che vale, sulla popolazione scolastica del 1970, e su una sua possibile distribuzione geografica.

Nulla da dire, quindi, su una programmazione che sia soltanto un coordinamento razionale delle attuali leve di comando: e siccome queste leve di comando fanno parte della pubblica amministrazione, nulla da dire su una programmazione *interna* della pubblica amministrazione.

Ma le perplessità sorgono, — diciamo pure, da parte mia, sorge un netto dissenso — quando la programmazione voglia dire attribuire allo Stato un *numero di leve di comando maggiore di quello che ha*. Ed è sostanzialmente questo che la programmazione *imperativa* significa: aggiunta di nuovi controlli, di nuovi vincoli per il cittadino. Perchè, se si trattasse di programmazione interna della pubblica amministrazione, sarebbe inutile dire — come il professor Guarino ha detto — che sarà im-



perativa : se sarà imperativa vorrà dire che sarà rivolta all'esterno, cioè verso il cittadino.

Perplessità, dicevo, anzi dissenso, perchè — indipendentemente dalle personali ideologie politiche —, la prima considerazione che viene spontanea alla bocca è questa : ma tu Stato, prima di preoccuparti di procurarti nuovi leve di comando, pensa ad usare meglio, più razionalmente, le leve che hai a disposizione. E', a ben vedere, davvero paradossale che questo Stato, da un lato, dopo quindici o vent'anni che esiste un Ministro per la riforma burocratica eternamente alle prese quasi soltanto con questioni di stipendi e di pensioni, non si sogni neanche lontanamente di sopprimerlo — e fa bene, perchè il problema della riforma della pubblica amministrazione resta tutto da risolvere — ma dall'altro lato, senza avere in vent'anni risolto questo suo problema di riordinamento interno, pretenderebbe di imbarcarsi nel mettere ordine in ciò che sta al di fuori di lui. Ed è non meno singolare che questo stato, il quale dispone o disponeva del Comitato Interministeriale per la Ricostruzione con gli uffici annessi, il quale dispone del Consiglio dell'Economia e del Lavoro con uffici non meno e anzi più rispettabili, dispone dell'Istituto per lo Studio della Congiuntura, dispone adesso d'un Comitato economico del Consiglio Nazionale per le Ricerche, dispone del Ministero del Bilancio, e via dicendo — non meno di una mezza dozzina di organismi concepiti per una direzione della politica economica nazionale —, questo stesso Stato pensi a istituzionalizzare un ennesimo servizio del genere, e cioè un Ufficio permanente del Piano. E, per l'economista cauto e prudente, è preoccupante che alla base di questa programmazione sembri stare troppo spesso una filosofia che assume la modellistica economica ed econometrica non come un utile mezzo orientativo, ma, appunto, come una macchina miracolosa che consente di prendere decisioni sicure e incontrovertibili. E infine, lasciatemi aggiungere, per il cittadino non può non apparire paradossale che a questa programmazione esterna alla pubblica amministrazione ci si avvii proprio da uno Stato che, nel giro di pochi mesi, deve chiedere prestiti agli Stati Uniti d'America e alla Germania Occidentale, cioè a due paesi nei quali l'economia di mercato ha uno spazio enormemente maggiore che in Italia, e dove nessuno si sogna di aggiungerle vincoli.

Quindi, nulla da dire su una programmazione interna della pubblica amministrazione, su una programmazione che significhi soltanto un miglior coordinamento della struttura e dell'attività dei vari ministeri, del sistema fiscale e parafiscale, di quella parte del sistema creditizio che è



già pubblica, delle imprese a partecipazione statale: nulla da dire in via di principio su di essa, e sia anzi la benvenuta, e proprio ad essa ho creduto di dare un modesto contributo con la mia relazione. Nulla da dire in linea di principio: si tratterà di vedere come sarà fatta.

Molto, invece, moltissimo da dire contro una programmazione esterna alla pubblica amministrazione, cioè contro la programmazione imperativa se — e non può essere diversamente — essa significa l'applicazione di nuovi controlli, di nuovi vincoli sull'economia italiana.

### **Alfonso Tesauro, Presidente**

*RINGRAZIO vivamente il professor Scotto del suo intervento che non poteva non defluire sul programma e su ciò che era stato detto sulla sua relazione. Il prolungato applauso dimostra come gran parte delle sue affermazioni hanno trovato eco di approvazione nell'Assemblea.*



## INTERVENTI

### Giuseppe Palomba

Ordinario di Economia politica,  
Università di Napoli, Facoltà di Economia e Commercio.

QUESTA MANE sono rimasto incantato dalla parola fluente, facile e anche persuasiva del mio carissimo amico e collega, il professor Guarino. La sua esposizione mi ha indotto a riflettere su alcuni punti fondamentali.

Non parlerò della parte giuridica, perchè per me il Diritto è terra incognita; siccome però il collega ha dato un posto d'onore alla scienza economica, su alcuni punti mi permetterò di esprimere qualche perplessità, qualche riserva, che non vuole essere assolutamente una critica, nè al professor Guarino, nè ai giuristi in genere. Se mi è consentito, si tratta di una autocritica che un economista rivolge a se stesso e ai suoi colleghi economisti. Sono perfettamente d'accordo che Guarino abbia riconosciuto come l'economia ed il diritto debbano marciare insieme, almeno in un certo senso. Purtroppo conosciamo questa marcia in comune su piani estremamente deteriori, come potrebbe essere l'abbinamento di queste due materie nell'insegnamento delle scuole medie e altre cose del genere. Vogliamo invece elevare questa collaborazione su piani efficienti e costruttivi. Il punto fondamentale è questo. Guarino dice: ci sono due realtà: da una parte il « Bilancio » e dall'altra il « Piano ». (« Piano » o « Programma » non credo siano parole fondamentalmente diverse, anche se a Napoli una sera mi fecero notare che in democrazia non s'ha diritto di parlare di « pianificazione », ma soltanto di « programmazione ». E' una questione semantica sulla quale io non esprimo alcun giudizio). Il fatto è quello che Guarino ha esposto. Ora, egli dice, il Bilancio ha, come fine da realizzare, un Piano, un Programma e la coordinazione fra Piano e Bilancio è materia oramai essenziale nelle nuove strutture che si vanno delineando. Sì, il Bilancio ha per fine il Piano e la parola « controllo », fino a questo momento intesa in una certa maniera, assume ora un significato nuovo, cioè: controllo per garantire la realizzazione dei fini del Piano.

Bellissimo e santissimo concetto. Ma egli ha detto « Piano ». Che cosa significa? E' qualche cosa che ci viene imposto dall'esterno: Piano coattivo,



oppure semplicemente indicativo? Già su questo non si è d'accordo. Ma anche se per un momento diciamo: « Piano coattivo », sorgono mille altri interrogativi. Questo in sede dottrinale; ma in sede legislativa? Naturalmente è facile fare la critica alla classe politica dall'esterno, troppo facile, e mi asterrò. In fondo i Piani o Programmi che si elaborano intendono assicurare un certo benessere alla collettività.

Ora, mentre di massimi ofelimitari « per » la collettività ce n'è uno solo ed è quello assicurato dal funzionamento di una libera concorrenza perfetta, di massimi ofelimitari « della » collettività ce ne è un numero indefinito. Abbiamo in parlamento partiti e questi partiti hanno varie correnti; su partiti e correnti agiscono gruppi esterni. E' certo che ognuno ha un solo Piano, se ha un suo massimo da realizzare e da proporre.

Vi porto qui una mia recente esperienza fatta a Napoli, perchè, come sapete, anche a Napoli finalmente è stato costituito un Consorzio per lo sviluppo dell'area industriale napoletana della cui Commissione pianificatrice ho l'onore di far parte. Io economista sono con tre ingegneri. Ora gli ingegneri amano molto i problemi economici, ma non li considerano in egual misura. Si dice: qui bisogna valorizzare non meno di duemila ettari di terreno. Fatti i conti risulta che un metro quadro viene a costare, per essere posto in grado di funzionare, qualche cosa come due mila lire. Due mila per 2 mila ettari danno 40 miliardi! Dunque 40 miliardi per sole attrezzature, cioè per quelle famose infrastrutture, per l'esproprio dei terreni e per le operazioni inerenti. Aggiungo: 40 miliardi soltanto per questo, ma dovremo installare le industrie, rustici e macchinario, e tutto il resto. Faccio a occhio una media prudenziale di cento volte tanto e arriviamo a quattro mila miliardi in dieci anni. Cioè quattrocento miliardi all'anno soltanto per la Provincia di Napoli. Immaginiamo che ce ne siano sette, otto o dieci di questi consorzi; ritorniamo ai quattro mila miliardi (all'anno però), che costituiscono il 20% del reddito nazionale, o giù di lì. E' quello che ci vorrebbe per l'Italia meridionale, intendiamoci. Anzi, è quello che ci vuole. E' un piano, però, che non sarà molto difficile da stendere, ma che per realizzarlo vedo grosse difficoltà. Mi auguro di sbagliarmi, specie trattandosi degli interessi del Mezzogiorno e in particolare della mia Provincia. Mi auguro di sbagliare!

Ma il problema resta, ed è quello di coordinare nel caso specifico il Bilancio a questo fine che è il Piano. Mentre il Bilancio è abbastanza chiaro, di piani ce ne saranno tanti quanti sono gli italiani che pensano (e non sono pochi, gli italiani che pensano, malgrado le apparenze).

La questione è questa: un certo numero di persone che pensa c'è; un certo numero di persone che ha in testa un massimo ofelimitario da realizzare c'è. Allora, secondo me, il problema fondamentale è quello di mettere d'accordo queste varie menti pensanti per addivenire a una formulazione di



piano che soddisfi, in varia misura, tutti. Talvolta questi piani sono fortemente contraddittori tra loro. Per esempio: piena occupazione o piena efficienza produttiva? Non è detto che debbano essere compatibili tra di loro, anche se i due princìpi potessero, bene o male, amalgamarsi. Ma sorgono spesso divergenze e contraddizioni enormi, che non metterò in rilievo perchè le conosciamo tutti. Insomma, la critica alla classe politica dall'esterno è facile a farsi. Logica dell'esterno e logica dell'interno. Anche in fisica all'interno dell'ascensore di Einstein e all'esterno si ragiona molto diversamente. A più forte ragione, chi sta al di fuori della classe politica ragiona in maniera diversa. Bisogna dirlo con sincerità, siamo tra di noi, parliamo da amici, da buoni amici. Molte volte all'esterno il cangiar continuo dei provvedimenti legislativi fa sì, con Dante, che a mezzo novembre non giunge quel che tu d'ottobre fili.

### Mario De Luca

Ordinario di Economia politica,  
Università di Napoli, Facoltà di Giurisprudenza.

IL TEMA dell'organizzazione finanziaria dello Stato, in maniera così documentata ed acuta trattato dal collega Scotto, è complicato notevolmente dal coesistere accanto a quella che i tecnici chiamano « finanza fiscale », di una finanza « funzionale ». E' a tutti noto che, accanto alle attività tradizionali dello Stato e alla necessaria appendice finanziaria che consiste nel procurare i mezzi necessari allo espletamento di questo gruppo particolare di attività tradizionali dello Stato, è venuto ad aggiungersi, e in misura sempre crescente, un complesso di prelievi e di spese non inerenti al finanziamento dei pubblici servizi e alla loro gestione, bensì al raggiungimento di determinati fini di politica economica; rispetto ai quali lo strumento tributario e la spesa pubblica si rivelano mezzi tra i più efficienti per raggiungere obiettivi extra-fiscali.

Prendiamo il meccanismo dello sviluppo economico. Tale meccanismo inizia a partire da una situazione che gli economisti chiamano di disoccupazione strutturale. E' naturale che il moto di espansione dell'attività produttiva che si innesta su una posizione originaria di disoccupazione strutturale consiste nel fornire a sempre maggior numero di lavoratori gli strumenti necessari per la valorizzazione sul piano produttivo delle loro capacità di lavoro. Cresce, quindi, la piena occupazione e, quando questa ha raggiunto una certa entità ne deriva — lo stesso Keynes lo aveva preveduto nel tracciare le linee essenziali della teoria e della politica della piena occupazione — un aumento della forza contrattuale dei sindacati. In conseguenza di questo



aumento della forza contrattuale dei sindacati il saggio dei salari viene successivamente elevato e questo porta ad un'alterazione nella distribuzione del reddito complessivo, nel senso che cresce sempre più la percentuale di esso che cade in mano a ceti sociali contraddistinti da elevata propensione marginale al consumo. Qui lo stesso Keynes ha veduto smentita da studi successivi la sua famosa funzione del consumo o legge psicologica fondamentale (« se il reddito cresce gli individui sono disposti ad accrescere il loro consumo, ma non di quanto aumenta il reddito »); questo egli lo fondava su di un fenomeno per così dire di pigrizia mentale (le persone da un momento all'altro fornite di maggior reddito non sono così sollecite a immaginarsi nuovi bisogni). Ma poi è venuto l'americano Duesenberry e ha dimostrato che sono i ceti a reddito maggiore ad approntare a coloro che via via sono portati dalla dinamica dei salari ad accrescere il proprio reddito, standards superiori di consumo. A questo si aggiunge il fatto della diffusione del lavoro femminile e del pieno impiego delle classi giovanili; diffusione del lavoro femminile ed aumento dei saggi di salario delle classi giovanili allentano i vincoli domestici che, come ognuno sa, sono una delle determinanti essenziali del risparmio.

Quindi, in seguito a questo complesso di circostanze cresce fortemente la percentuale del reddito di cui si fa una esclusiva destinazione al consumo. La corrente di risparmio si attenua e allora non può più aver luogo quello che fino ad allora aveva avuto luogo, cioè un ricorso continuo (aiutato dal progresso scientifico e tecnico che caratterizza i tempi moderni) a modi di produzione più intensamente capitalistici e cioè a tecniche risparmiatrici di lavoro, che permettano di sollevare sempre più in alto il « cielo » della piena occupazione, che invece incombe sullo sviluppo economico. Al momento nel quale la quota corrente di risparmio si attenua in seguito a questa alterazione di distribuzione del reddito, dovuta ai fattori dianzi accennati, il « cielo » della piena occupazione non viene più sollevato, il moto di sviluppo economico urta contro di esso e minaccia a questo punto di arrestarsi.

Questo sbocco del moto di sviluppo va allontanato mediante il ripristino della possibilità di costruire strumenti di produzione che implicino una migliore utilizzazione del lavoro già occupato e sollevino di alquanto il « cielo » della piena occupazione, che invece in quelle condizioni minaccia di arrestare il moto dello sviluppo economico. E, poichè nelle condizioni in cui si trova la distribuzione del reddito non è da attendersi un ripristino delle tradizionali correnti di risparmio, uno degli strumenti che si presenti all'occhio del dirigente la politica economica di un Paese per la pronta soluzione dell'*empasse*, in cui la collettività si è andata fatalmente a cacciare, è quello di determinare correnti di una certa quantità di risparmio forzato e di ricorrere allo strumento tributario perchè questo risparmio forzato si formi. Quindi, in relazione a questo, si presenta uno degli esempi tipici nei quali la stessa continuazione



del moto di sviluppo economico esige un ricorso a strumenti tributari, cioè l'aggiunta di un capitolo ricco di conseguenze, un capitolo di « finanza funzionale » da integrare con la « finanza fiscale » già in atto. E' poi un'altra questione, se in sede di spesa questo risparmio forzato, creato con lo strumento tributario, debba limitarsi al finanziamento di attività condotte dallo Stato stesso, ed è strano che ciò sia patrocinato da persone le quali sono poi sollecite a mettere in rilievo i danni, in sede di economia generale, portati dall'auto-finanziamento delle imprese private, benchè il fenomeno sia ontologicamente uguale.

Quindi si profila una messa a disposizione di questo risparmio forzato per quello che è il vero fine per il quale esso è stato creato, cioè: la produzione e la messa a disposizione delle unità produttive di strumenti che possano permettere un risparmio del lavoro, sollevare il « cielo » della piena occupazione in cui lo sviluppo economico fino allora realizzato è sbocciato, e permettere a questo moto di sviluppo di ulteriormente evolvere.

Siccome questa esigenza, con tecniche di produzione più intensamente capitalistiche, è generalizzata nel sistema economico, si esige una messa a disposizione del risparmio forzato a favore di *tutto* il sistema produttivo, siano pubbliche o private imprese, siano grandi che piccole o medie imprese. Quindi, un risparmio forzato che si svincoli dalla sua origine pubblicistica per mettersi al servizio della *comunità*, del *sistema produttivo* comunque articolato.

## Vincenzo Sica

Ordinario di Diritto costituzionale,  
Università di Bari, Facoltà di Giurisprudenza.

HO L'IMPRESSIONE che il problema dell'organizzazione finanziaria dello Stato e della trasformazione, che costituisce nei suoi vari profili l'oggetto e la tematica di questo Convegno, possa essere esaminato da due punti di vista completamente diversi.

Vi è cioè un problema dell'organizzazione finanziaria dello Stato, che è legato alle dimensioni attuali dello Stato e della sua attività, alla prospettiva, alla struttura e ai fini della sua azione nell'ambiente dell'ordinamento contemporaneo. Ma vi è anche indubbiamente un aspetto diverso, direi di fondo, ancora incerto nelle sue linee direttrici e nei suoi collegamenti. E' l'aspetto trattato dal professor Guarino: la relazione tra bilancio dello Stato e programmazione economica.

Perchè e in quali termini sorge questo problema del collegamento tra bilancio dello Stato e programma economico?



Ho sentito formulare dal professor Palomba interrogativi sulla qualificazione del programma, se esso sia indicativo o imperativo. Su questo piano può essere opportuno e necessario il contributo dei giuristi. Un contributo — vale premettere — che come tale è necessariamente legato ai valori, alle qualificazioni e agli strumenti risultanti da un dato ordinamento. È nella struttura dell'ordinamento contemporaneo, nella normativa costituzionale del nostro ordinamento, noi abbiamo la identificazione nell'istituto della programmazione economica. Programmazione economica, la quale rileva nell'art. 41 della Costituzione addirittura come un sistema, al cui vertice è la legge-programma, regolata e disciplinata direttamente dalla norma costituzionale. Ora, che non si tratti di programmazione indicativa è dimostrato dallo stesso contesto letterale della norma, la quale assume espressamente anche i controlli, i quali sono evidentemente predisposti e diretti ad assicurare e garantire l'attuazione delle misure adottate in sede di programmazione. Programmazione d'altronde che non si risolve nè si esaurisce solo nella legge-programma al vertice, ma comprende una serie di atti legislativi e amministrativi che si inquadrano, quali parti necessarie e vitali, sia pure a livelli diversi, nel *sistema* della programmazione.

Ecco perchè io direi che la qualificazione del programma è un punto fermo — allo stato attuale del nostro ordinamento — per il giurista, il quale è necessariamente legato al dato positivo e non può prescindere dalle sue relazioni. Il che, se indubbiamente costituisce un limite della nostra problematica e, direi, della stessa impostazione del tema; dall'altro permette però di fissare alcuni punti fermi che non possono non essere tenuti presenti dagli economisti. Poichè, se gli economisti devono, e devono soprattutto in questo periodo, indicare certe direttrici, formulare certe diagnosi o prognosi, essi non possono non avere presenti le relazioni sancite nel nostro ordinamento, gli strumenti che possono essere utilizzati dall'organizzazione politica, e conseguentemente il complesso di rapporti che ne deriva.

Se quindi è delineata e sussiste — ad opera della stessa normativa costituzionale — la programmazione autoritativa, sorge necessariamente e conseguenzialmente il problema della relazione tra programmazione economica e bilancio dello Stato. E a me pare che tale relazione possa essere felicemente colta ed espressa nell'impostazione che divide, e da un certo punto di vista oppone, bilancio e programmazione, imputando il bilancio alla sfera dello Stato-organizzazione e la programmazione allo Stato-comunità o meglio ancora allo Stato-ordinamento.

Il bilancio dello Stato concerne la organizzazione statale, esprime e fissa le direttrici della iniziativa dello Stato-persona. La programmazione economica, così come è prevista e regolata al suo vertice nell'art. 41 della Costituzione, si traduce invece nel potere di indirizzo e coordinamento del-



l'economia non soltanto pubblica ma anche privata, non solo privata ma anche pubblica. Il che significa che anche l'attività degli enti pubblici e tra questi dello Stato-organizzazione, che è il principale operatore economico pubblico del nostro ordinamento, è soggetta alla programmazione.

Da tale relazione deriva conseguentemente l'esigenza di un raccordo oggettivo tra programmazione economica e bilancio dello Stato. Problema che è stato già risolto dal legislatore con la legge n. 62 del 1964, alla quale accennava il professor Guarino.

La legge del '64 ha tenuto presente e presupposto questo articolarsi del bilancio dello Stato quale momento della programmazione economica dell'ordinamento e ha adeguato la struttura economica del bilancio dello Stato agli strumenti e innanzitutto alla *prospettiva* della programmazione economica. La riconduzione dell'anno finanziario all'anno solare, la unità anche formale del bilancio, la distinzione e la classificazione delle spese secondo criteri e categorie economiche rappresentano al limite i momenti e i termini concreti del collegamento positivamente operato dal legislatore.

Quella delineata è però solo una relazione oggettiva, legata all'adeguamento, alla riduzione allo stesso ordine del programma e del bilancio nella loro struttura. Ad essa segue necessariamente una seconda relazione: quella intercorrente tra l'organizzazione la quale forma il bilancio e l'organizzazione che fissa il programma. Ed a me sembra che, quando Guarino proponeva il problema della relazione tra organizzazioni di tipo diverso (non vorrei forzare il pensiero del relatore: gli interventi più pericolosi, quelli contro i quali non ci si può difendere, sono proprio gli interventi di adesione). Egli in effetti si riferiva — mi sembra — (ed era il risultato logico, conseguenziale della sua problematica e della sua impostazione) non a un altro tipo di organizzazione finanziaria, ma alla organizzazione alla quale sarà attribuita la programmazione. Ecco il problema del *raccordo* tra queste due organizzazioni: l'una quella finanziaria, tradizionale; l'altra, quella alla quale è attribuito il potere di indirizzo e coordinamento delle attività economiche private e pubbliche. Problema che non può essere posto solo al vertice nè può essere risolto solo in tale dimensione, perchè il sistema della programmazione implica necessariamente una serie di misure, che definirei istituzionali, operanti a tutti i livelli — formali e materiali — dell'ordinamento. D'altronde direi che sussiste già nel nostro ordinamento una direttrice in tal senso, espressa dalla stessa attribuzione di competenza al Parlamento e al Governo di formare e approvare bilancio e programma. È infatti lo stesso Parlamento che approva la legge-programma e il bilancio annuale formato dal Governo. È quindi la stessa organizzazione politica quella alla quale è attribuito il potere decisionale per il bilancio e il programma. Siffatto *raccordo soggettivo* va però sviluppato non soltanto al li-



vello decisionale, al vertice, ma anche nella fase preparatoria ed in quella applicativa. Si hanno nell'uno e nell'altro settore organizzazioni tecniche, le quali condizionano, in un certo senso, nella loro attività di impostazione e realizzazione, le scelte fondamentali e i fini identificati in sede di approvazione del bilancio e del programma.

Da ultimo — e così avrò concluso — io vorrei sottolineare un settore che mi sembra fondamentale per l'affermazione delle relazioni precedentemente delineate. In genere si è abituati a guardare (e mi richiamo in questo senso all'insegnamento classico tradizionale) il potere tributario, nella sua imputazione e nel suo esercizio, come uno degli strumenti fondamentali, attraverso il quale si incide su un sistema economico e si producono in esso e su esso certi effetti diretti od indiretti. Ora, nel nostro ordinamento il potere tributario o, meglio, per essere più precisi, il potere imposizionale non è solamente il potere disciplinato nell'art. 53 della Costituzione, il potere imposizionale cioè vincolato nella sua struttura, legato e condizionato alla capacità contributiva e che si sviluppa, deve svilupparsi, secondo una certa relazione progressiva. Noi abbiamo anche un altro potere imposizionale che è previsto nell'art. 23 della Costituzione, nella stessa norma alla cui stregua la Corte Costituzionale ha più volte affermato il principio della riserva di legge nel settore tributario. Ma la riserva di legge, nell'art. 23, concerne solo una *parte* della determinazione imposizionale di prestazioni personali o patrimoniali.

Il che del resto è correntemente accolto e riconosciuto, per cui è sufficiente ricordare come di tante fattispecie legislative si sia affermata la legittimità costituzionale — ai sensi dell'art. 23 — tutte le volte in cui, pur concorrendo l'attività amministrativa nella determinazione della imposizione, sussisteva un *nucleo* fondamentale fissato nella legge. Cioè quel nucleo fondamentale, normativo, diretto — se ho ben capito i principi di fondo di questa interpretazione della Corte Costituzionale — a garantire la operatività del principio di eguaglianza nell'ambito dell'ordinamento.

Che cosa significa? Che l'art. 23 si configura anche (se lo si guardi da un punto di vista diverso) come una norma sulla produzione giuridica, diretta a legittimare certi procedimenti imposizionali, nei quali concorrono atto legislativo e amministrazione.

Ciò significa in ultima istanza realizzare e garantire quella forma di procedimento imposizionale *elastico* che rappresenta una delle aspirazioni degli economisti: un tipo di procedimento, cioè, nel quale vi è un nucleo sostanziale fissato dalla legge ma che, nelle sue diramazioni e articolazioni, è poi attribuito all'attività amministrativa.

Dalla stessa normativa costituzionale risulta quindi determinato nella sua particolare struttura un procedimento fondamentale (imposizionale) attraver-



so il quale l'organizzazione amministrativa (finanziaria) può operare nell'ambito dell'ordinamento per la realizzazione di certi fini anzichè di altri con la produzione di dati effetti.

E non vi è chi non veda come anche per *tali spazi*, nei quali si svolge l'attività dell'organizzazione finanziaria, debba essere garantito il *coordinamento* con la direzione pubblica dell'economia. Il che esprime e conferma nel settore di specie l'esigenza del raccordo delineato.

### **Alfonso Tesauro, Presidente**

IL PROFESSOR *Sila ha indubbiamente attirato ancora una volta l'attenzione del convegno sulla opportunità e vorrei dire necessità, che alcuni problemi finanziari siano considerati dal duplice punto di vista dell'Economia e del Diritto.*

### **Giannino Parravicini**

Ordinario di Scienza delle finanze,  
Università di Firenze, Facoltà di Economia e Commercio.

ERAVAMO VENUTI, noi finanziari, per trattare dei problemi dell'organizzazione della finanza pubblica. Il prof. Guarino con la sua relazione ci ha strappati da questo tema e ci ha introdotti in argomenti indubbiamente molto più affascinanti; problemi di ordine generale che riguardano il processo storico, in atto, di trasformazione — io non direi, soltanto del bilancio dello Stato — dell'economia nazionale e della società. Sono problemi che collegano strettamente l'aspetto giuridico con l'aspetto economico e con l'aspetto finanziario. Veramente, la relazione del prof. Guarino mi ha affascinato per la forza intellettuale con la quale egli ha cercato di dare una sistemazione giuridica a una materia finanziaria che, per me, non dico per gli altri colleghi economisti, ancora non presenta caratteristiche ben definite. Cioè (se sbaglio il prof. Guarino mi correggerà quando risponderà), egli ha cercato di separare l'attività finanziaria tradizionale, che io chiamerei istituzionale, l'attività finanziaria propria del secolo scorso e dell'inizio di questo secolo, da un insieme di altre attività finanziarie, che via via si sono andate accumulando, più che accrescendo, specialmente negli ultimi venti anni; e ha aggiunto: tutta la nuova attività finanziaria, che rispecchia una esigenza economica e sociale nuova, non può inquadrarsi nel vecchio istituto del bilancio. È quindi necessario trovare forme organizzative nuove e, naturalmente, con le forme organizzative nuove è necessario trovare forme di controllo nuove. Non posso essere che felice di quello che ha detto il relatore,



perchè da tempo sostengo la tesi che noi dobbiamo depurare il grande bilancio attuale da molte delle sue nuove attività che oggi giorno vi si sono inserite, in modo da avvicinarlo il più possibile al bilancio nel senso classico. Proprio per una esigenza di funzionamento dello stato è opportuno articolare la sua attività economica in diversi organi e con diversi strumenti. Ho avuto modo di parlare di ciò in altra sede, come il prof. Guarino stesso ha ricordato. Tuttavia, vi è qualche aspetto che, come economista, non riesco a individuare bene e per il quale chiedo qualche spiegazione.

L'esigenza che mi muove, nel sostenere la necessità dell'articolazione e della semplificazione del bilancio, è quella della separazione dell'attività istituzionale dello stato dalle altre attività: un'esigenza che io direi di efficienza, di buon governo, come si dice tradizionalmente. Ma ho sempre ritenuto che non esista una distinzione chiara, razionale, dell'attività che noi dovremmo lasciare nel vecchio bilancio, dalle attività, che noi vorremmo affidare a nuovi istituti giuridici o ad altri organi. Cioè, non esiste sotto l'aspetto finanziario una distinzione tra l'attività riguardante lo Stato-organizzazione e l'attività riguardante lo Stato-collettività. Ogni attività dello Stato presenta contemporaneamente questi due aspetti, in modo più o meno accentuato, ma sempre li presenta entrambi: l'attività finanziaria riguardante lo Stato-organizzazione ha sempre aspetti economici funzionali, che non possono mai essere trascurati, e viceversa. D'altro lato, nel momento stesso nel quale si lascia al bilancio nel senso tradizionale — e io ritengo a ragione — tutte le entrate tributarie, in quel momento si riconosce che questo bilancio è uno degli strumenti fondamentali per la manovra dell'economia nazionale. L'entrata tributaria, qualunque sia il dettato della Costituzione, ha due effetti: essa procura i mezzi allo stato per far fronte alle sue necessità; e allo stesso tempo modifica la attività economica e la condizione sociale dei singoli, agendo nell'ambito dello Stato-collettività.

Inoltre, nel bilancio in senso tradizionale vi sono un'infinità di attività che, sì, sono considerate di organizzazioni, ma anzitutto in quanto ci si sia messi d'accordo nel considerarle di organizzazione. Ad esempio, la viabilità può essere considerata di organizzazione; l'istruzione pubblica può essere considerata di organizzazione; l'assistenza sociale può essere considerata di organizzazione, ma in quanto previamente ci siamo accordati politicamente su questa scelta, giacchè sono tutte attività che riguardano ugualmente lo Stato-collettività. Al di fuori, noi abbiamo, poi, altre attività, che possiamo considerare pertinenti allo Stato-collettività, come, ad esempio, l'azione per il sollevamento del Mezzogiorno. Ma in un certo senso anche l'attività finanziaria che riguarda il Mezzogiorno riguarda lo Stato-organizzazione, in quanto modifica e interviene, nel Mezzogiorno, in attività tradizionali dello Stato, e che sono considerate sue attività preminenti. Quindi può trovarsi l'uno e



l'altro aspetto nella maggior parte delle attività e opportunità, quello che ci spinge a isolare il bilancio vero e proprio, dalle attività che via via si sono aggiunte. Ma c'è una separazione, per noi economisti, tra i beni che offre la pubblica amministrazione: tutti i beni sono economici per noi economisti; non è necessario che i beni abbiano un prezzo di mercato affinché siano beni economici.

Passiamo all'altro problema, quello della legittimità. Qui spesso volte noi studiosi di economia non ci intendiamo con i giuristi, perchè poniamo in primo piano l'esigenza della efficienza della pubblica amministrazione, che non sempre si immedesima con quella della legittimità. Il controllo assume un contenuto sostanziale: mentre i giuristi vedono specialmente il problema di legittimità e, se non sbaglio, sono indotti a ritenere che attraverso la buona legge e la conformità degli atti alla legge si abbia pure la garanzia di buona amministrazione, per noi la bontà della legge e la conformità alla legge non assicurano in sé da sole né l'efficienza, né l'economicità dell'amministrazione. L'amministrazione pubblica ci pone sempre davanti a delle scelte qualitative e a una larga zona di discrezionalità. Due amministrazioni possono essere entrambe rigorosamente aderenti al dettato delle leggi, mentre possono essere completamente diverse dal punto di vista della efficienza, e della economicità. Né, per quanto ho detto precedentemente, mi sembra ci si possa fermare al solo aspetto della legittimità, quando si ha a che fare con l'attività istituzionale, che rientra nel bilancio classico, e occuparci anche dell'efficienza, o economicità, quando ci si trasferisce alle altre attività finanziarie, aggiuntive. Qui sta il problema dell'organizzazione su cui ha indugiato il relatore Scotto.

Ma, indipendentemente dagli aspetti teorici e giuridici, e proprio per una più razionale, nel senso di efficiente, amministrazione, io credo, come ho detto, fermamente nella necessità di una articolazione dell'attività finanziaria, rappresentata dal bilancio pubblico nella sua parte tradizionale, più strettamente riguardante il funzionamento degli organi dello Stato, e da altri documenti contabili, propri di enti differenziati, per quanto riguarda le restanti attività. Questa articolazione dell'attività pubblica, rispecchia in una articolazione dell'attività finanziaria, non dovrebbe, però, assumere un profilo gerarchico, nel senso che alla testa si abbiano amministrazioni ministeriali e, al di sotto di queste, enti pubblici, da esse strettamente controllati, se non diretti. Ritengo controproducente una simile disposizione gerarchica. Vedo, per contro, con favore la coesistenza di diversi ambiti d'azione tra loro separati e coordinati. Ma quale coordinamento?

Il coordinamento non può essere che politico. Non esiste altro effettivo, sostanziale coordinamento che il coordinamento politico. Il che conduce al problema del piano; diciamo anche « programma » che è una espressione



meno importuna per alcuni. Si è parlato ripetutamente da parte dei giuristi dell'esigenza di una legge del programma; e si parla anche in sede politica, oggi, di una legge del programma. Il prof. Guarino è andato oltre, quasi vedendo in questa legge del programma la sistemazione giuridica di tutte quelle attività economico-finanziarie dello Stato, che non trovano la loro disciplina nella legge di bilancio: tutte queste attività secondarie dello Stato-collettività dovrebbero essere composte nella grande legge del programma.

Ora, a mio modo di vedere, il programma non dovrebbe mai prendere la forma di legge. Il contenuto di un programma è qualche cosa di sostanzialmente diverso dal contenuto del bilancio dello Stato. Il bilancio dello Stato in sé sistema le entrate e le spese che sono previste dalle leggi; è, in fondo, un documento contabile approvato con una legge avente solo valore formale.

Nell'ambito del programma, del quale le attività finanziarie secondarie sono soltanto una parte, siamo di fronte ad una situazione diversa. Si supponga, ad esempio, che lo Stato si proponga lo sviluppo del reddito nazionale del 5%, di destinarne una data quota al consumo e un'altra agli investimenti, di estendere le autostrade e di dedicare meno risparmio alle case. Per l'attuazione di questi obiettivi lo Stato ha in mano numerosi strumenti già esistenti. Dapprima ha il grande strumento che è il bilancio dello Stato: le entrate tributarie e gli stanziamenti di bilancio. Dispone delle aziende pubbliche, sulle quali può agire mediante semplici atti amministrativi. Può avvalersi delle leggi che lo autorizzano ad intervenire nella economia. Lo Stato può, in effetti, attuare un programma senza ricorrere a nessun atto legislativo. Ciò di cui il governo necessita, è l'approvazione politica del Parlamento, e questa approvazione, a mio parere, dovrebbe prendere la forma di un atto di indirizzo politico. L'approvazione del programma, cioè di un insieme di obiettivi economici, mediante legge, introduce una insostenibile rigidità nell'azione pubblica; da un lato lo Stato viene ad essere per un certo tempo strettamente vincolato, dall'altro il Parlamento rinuncia per lo stesso tempo a legiferare in campo economico. Una volta che si sia stabilito che si deve attuare un determinato programma, e che il programma stesso sia divenuto un vincolo giuridico ad agire in un determinato modo, non vedo come il Parlamento possa successivamente deliberare provvedimenti economici nuovi. Di volta in volta si riporrebbe in discussione l'insieme o una parte del programma. Ritengo, quindi, non utile, proprio in funzione di una disciplina economica, il parlare di legge di programma. Non è utile perchè intimorisce ancor di più chi è piuttosto avverso a un programma economico; non è utile perchè riporta in discussione l'oziosa distinzione tra programma coercitivo, programma indicativo, programma volontario, pro-



gramma strumentale e via dicendo. È dannoso perchè l'attività di governo è una attività continuamente soggetta a modificazione; è un'attività che deve adattarsi di giorno in giorno al modificarsi delle circostanze e al modificarsi delle situazioni.

Sicchè, arrivando alla conclusione di questo punto, non vedo come le attività finanziarie, che noi vogliamo levare dalla grande massa, dal gran sacco del bilancio dello Stato, possano poi essere introdotte nel gran sacco della legge del programma economico. No, gli strumenti economici sono così numerosi, le attività economiche a sè stanti sono così diverse, che soltanto una cosciente attività di governo potrà coordinarle, ma non lo può certamente la legge, perchè nel momento in cui essa viene promulgata, in quel momento è probabile che sia già in parte superata. Abbiamo avuto un recente esempio in alcuni provvedimenti minori di carattere congiunturale.

Vi è stato un certo dissenso tra il prof. Scotto e il prof. Guarino in merito alla struttura e ai compiti dei ministeri finanziari. È evidente che si tratta di un dissenso che risponde a una diversa visione. Il prof. Guarino vede nel ministero del bilancio il ministero della programmazione; in questo senso soltanto il ministero del bilancio deve esistere. Mentre oggi abbiamo un ministero del bilancio, al quale l'opinione pubblica attribuisce il compito della programmazione, ma che non ha nessun effettivo potere per intervenire presso gli altri ministeri per attuare una programmazione economica.

Comunque nell'ambito della mera amministrazione finanziaria è certo che una riunificazione del tesoro con le finanze sarebbe non solo buona, ma augurabile. Perchè oggi esistono due ministeri che non possono avere una visione unitaria della entrata e della spesa, e che spesso possono avere visioni divergenti, ed essere indotti a tirare un po' la corda in senso contrario. D'altra parte che politica economica si può fare con il bilancio, quando si sa che la politica del bilancio si fa unitariamente e simultaneamente dalla parte della entrata e da quella della spesa?

Il prof. Scotto ha accennato pure al problema dell'istituzione in seno ai ministeri del segretario generale; è questo un problema che riguarda tutta l'amministrazione pubblica. Personalmente sono piuttosto perplesso sull'opportunità di istituire il segretario generale, giacchè è prevedibile che esso diverrà un mero passacarte, in quanto i direttori generali difenderanno gelosamente la loro autonomia, oppure che accentrerà nelle sue mani un eccessivo potere nell'ambito della pubblica amministrazione. Il che darebbe vita, a lungo andare, a un altro tipo di stato, ad uno stato nel quale la pubblica amministrazione avrebbe di fatto un potere superiore a quello di oggi, potere che sarebbe sottratto agli organi politici. Domani, quando vi fosse nei singoli ministeri un segretario generale avente autorità su tutti i direttori



generali, il quale costituisse l'organo permanente di tutti i ministeri, si creerebbe uno stato amministrativo, che ben difficilmente può rientrare nel tipo di stato parlamentare, che abbiamo oggi.

Ho finito e mi scuso di essere stato troppo lungo. Concludo, ripetendo queste mie convinzioni: è senz'altro assai opportuno che si addivenga ad una maggiore articolazione dell'attività finanziaria e che con questa maggiore articolazione si addivenga a forme di controllo diversificate, più rapide e più efficienti. E vedrei anche nei riguardi del bilancio dello Stato quasi con favore il sistema di controllo previsto negli Stati Uniti, dove il controllore generale viene nominato dal Parlamento. Si spezza così la subordinazione della nostra Ragioneria generale al potere esecutivo. Però, non vedo come questa articolazione dell'attività economico-finanziaria, attraverso organi e istituti diversi, debba poi condurre ad una disciplina giuridica generale delle attività finanziarie, che si staccano dal bilancio, entro il quadro della prospettata legge del programma.

### **Alfonso Tesauro, Presidente**

*RINGRAZIO il professor Parravicini per aver richiamato l'attenzione su alcuni punti fondamentali del dibattito; e in modo particolare per aver riposto l'accento sui problemi della organizzazione finanziaria incidenti nell'ordine generale.*

### **Raffaele Gangemi**

Ordinario di Scienze delle finanze,  
Università di Napoli, Facoltà di Economia e Commercio.

OGGI PIÙ CHE nel passato il bilancio è uno strumento della pubblica amministrazione per l'intervento nell'economia e di coordinazione della politica economica (programmazione). In altri termini, come si è detto e ripetuto, il bilancio dello Stato, per cause ben note, nelle attuali circostanze di mercato ha cessato di essere neutrale per diventare strumento di politica economica insieme ad altri vincoli più o meno diretti. Ma qui sorge la necessità che il sistema finanziario statale sia tale da non ostacolare il piano. Era necessario, perciò, che lo Stato predisponesse (come del resto ha fatto recentemente) il suo bilancio e quello degli altri Enti pubblici, in modo da consentire l'inserimento delle voci che lo compongono nella contabilità economica nazionale. Non solo. Era pure necessario che lo Stato, oltre a modificare l'impostazione



del bilancio, modificasse e integrasse la propria contabilità in modo da essere assunta a riferimento dal programma di intervento. Ma come riordinare?

Le proposte sono ancora così indeterminate da non consentire seria valutazione. È certo tuttavia che l'amministrazione finanziaria nel nostro Paese è organizzata e manca di un serio coordinamento fra i vari servizi. Parimenti certo è che le innovazioni legislative rimangono di scarso effetto pratico se non sono accompagnate dall'efficienza dell'amministrazione e da una nuova impostazione del lavoro degli uffici, rispondenti ai nuovi criteri amministrativi. La nostra amministrazione è caratterizzata da pesanti formalità, procedure, controlli per salvaguardare le responsabilità; formazione mentale prevalentemente giuridica del personale; irrazionale procedura per la coordinazione della legge; irrazionale procedimento di scelta, selezione ed avanzamento del personale. Gli undici ministri che prima dell'on.le Preti si sono susseguiti al Ministero per la riforma tributaria non hanno lasciato grande eredità. La stessa Commissione dei 22, insediata con grande solennità dall'on.le Fanfani circa tre anni fa, non è venuta a capo di nulla. I documenti pubblicati, che la Commissione non ha mai fatto propri, sono inconsistenti e generici, poco più che dichiarazioni di intenzioni o voti per il rinnovamento dell'apparato statale. Dopo quasi vent'anni dalla prima inchiesta sull'amministrazione, condotta dalla Costituente, non si sa ancora che cosa fanno i Ministeri, come sono distribuite le competenze, come funziona il giro burocratico, come operano i controlli e i controllori; quali attività sono state sottratte da quell'intraprendente e dispendioso ausiliario dello Stato che è il parastato. Per riformare bisogna conoscere, e la conoscenza dell'anatomia amministrativa è per ora scarsissima.

È necessario riorganizzare gli uffici periferici; impiegare la meccanizzazione negli accertamenti; non continuare nel sistema di notificare negli ultimi giorni che precedono la scadenza dei termini a tutti o quasi i contribuenti. Bisogna evitare rettifiche per cifre del tutto approssimative, senza alcun riferimento alla situazione del singolo contribuente, frutto dell'applicazione di coefficienti o di criteri generali. Evitare l'accumulo dei reclami; restituire le somme indebitamente rimosse con la massima rapidità possibile; coordinare i dati acquisiti fra due o più servizi per il coordinamento della pressione delle singole imposte, ecc. Le nostre leggi fiscali sono oscure, mal congegnate e contraddittorie, di difficile interpretazione con conseguente costoso ricorso da parte dei contribuenti agli esperti fiscali, talvolta in collusione coi funzionari a danno del fisco.

Le leggi risultano mal fatte, anche per l'assenza di principi generali. Il Ministro Vanoni, nel periodo in cui era Ministro delle Finanze, s'era posto il problema di qualificare le leggi tributarie. Si doveva provvedere alla formazione di testi unici. Si è provveduto alla formazione di quello delle imposte



dirette, ma insinuandovi norme che esorbitano dalla delega concessa all'esecutivo. Il problema è oggi di riscrivere i singoli articoli, unificando e uniformando il contenuto a un unico schema direttivo. Come è stato posto in rilievo, una difficoltà grave da superare per attuare il sistema tributario in modo da non ostacolare il conseguimento degli obiettivi fissati dal piano; sorge concretamente — in quanto le ricerche empiriche nel campo della finanza italiana si trovano in una situazione molto arretrata. Nè oggi è facile procedere a contingenti di studio, a ricerche relative alla distribuzione dei prelievi in funzione dei diversi tipi e all'ammontare dei redditi e dell'aggregato su cui vengono a gravare; parimenti non è facile l'accertamento della consistenza del reddito medio, della concentrazione dei redditi e della ripartizione dei prelievi per territorio e per settore. Non si conosce l'ammontare delle esenzioni e delle evasioni ed è ignorata, assolutamente ignorata, l'incidenza definitiva dei vari tributi sul prezzo dei prodotti e dei servizi. Come dunque non condividere le conclusioni sulle urgenti riforme da attuare, così chiaramente presentate dal professor Scotto?

Si è provveduto alle prime riforme del bilancio dello Stato, si prosegue. Io vedrei: 1) Unificazione del comando finanziario della Nazionale, con un unico organismo della programmazione. 2) Riduzione delle Direzioni generali per l'entrata e la spesa e loro più logico raggruppamento in un sistema di competenza coordinata. Ora quelli alle tasse non fanno quello che fanno alle imposte dirette, e quelli alle imposte dirette non fanno quello che fanno alle imposte indirette. Nelle indirette si trovano poste saltuarie sul patrimonio, che sono invece direttissime. 3) Creazione di uno Stato maggiore della finanza sul tipo francese. Mi sarebbe piaciuto che Scotto si fosse soffermato a informare i convenuti che è una prerogativa della Francia, di avere l'« Ispezione delle Finanze », che ha dato parecchi Ministri delle Finanze e ben cinque Direttori della Banca di Francia. 4) Creazione di un Istituto di Revisione Aziendale. 5) Meccanizzazione del lavoro d'ufficio. 6) Abolizione dell'attuale sistema della riscossione delle imposte dirette, che costituisce un inutilissimo aggravio della pressione tributaria. 7) Inizio del processo di riforma tributaria secondo linee di più generale accettazione, processo che potrebbe essere concluso, con gradualità in quattro o cinque anni.

### Gaetano Zingali

Ordinario di Scienza delle finanze,  
Università di Catania, Facoltà di Giurisprudenza.

ACCENTRERÒ il mio intervento su due punti: il punto dei rapporti fra programma e bilancio e il punto relativo alla posizione che assume l'organizzazione regionale in questo problema della struttura della finanza pubblica.



Sono due temi che il prof. Guarino ha trattato in forma direi quasi euforica, e certo di adesione formale a quanto si viene preparando in materia. Non voglio portare note di dissenso, ma desidero manifestare apertamente il mio pensiero su questi due delicati argomenti, proprio allo scopo di avere una cortesissima risposta dal relatore e qualche assicurazione bastante a placare le mie ansie e le mie preoccupazioni, sia di uomo di studio che di buon italiano. Programmazione del bilancio. Mi pare che in questa sede non si sia menomamente accennato all'aspetto finanziario della programmazione. Ne ha accennato il prof. Palomba con acute asserzioni che, pur relative ad un settore particolarissimo, hanno offerto una esemplificazione nella quale è facile intravedere la grande importanza del lato finanziario del problema.

Comincio col notare, che non si può prescindere, parlandosi della programmazione, dalla situazione del bilancio. Non è già un problema di contingenza, perchè ormai il nostro bilancio è in uno stato cronico di disavanzo. E' certo, quando si costruiscono le strade maestre per l'attività finanziaria dello Stato e si tracciano i criteri di politica economica e finanziaria che debbono consentire di dare un aspetto concreto alle parole « programmazione », « pianificazione » e simili, è doveroso renderci conto anche dell'aspetto per dir così numerico del problema.

Non scopro l'America se richiamo a questo punto una circostanza, per me di grandissimo significato, la quale non svuota certo di contenuto questo problema dei rapporti fra bilancio e programmazione, ma deve per lo meno indurci ad essere molto cauti e ad esigere in ogni caso precisazioni e assicurazioni.

È noto il problema della rigidità del bilancio. Il bilancio è rigido (e mi riferisco anche alle notevoli esperienze e contributi del qui presente vecchio amico Raffaele Gangemi) per due motivi. Anzitutto, per le esigenze di copertura poste dalla legge. Sono ormai moltissime le leggi che impegnano diversamente il bilancio, dando luogo alla classe delle spese dette perciò *obbligatorie*.

In secondo luogo vi è una specie di ipoteca sull'attività politica ed economica finanziaria futura, che viene posta dal parlamento in carica con quei provvedimenti a lungo o anche a medio termine che intensificano il ricorso alle cosiddette spese *differite* (o ripartite per più esercizi). Questo gruppo di spese mi pare che sia proprio di famiglia nel tema della programmazione. Esse sono elemento essenziale del nostro tema perchè la programmazione si proietta nel tempo.

Calcoli molto recenti, e possiamo dire anche molto autorevoli, attribuiscono al bilancio dello Stato italiano un coefficiente di rigidità dell'82%. Il margine per la cosiddetta politica funzionale, finanza sociale ecc., diventa pertanto molto ristretto.



Esaminiamo il problema dall'altro punto di vista. La programmazione, se non deve essere una parola vuota di senso, deve comportare un certo piano finanziario in funzione o in dipendenza del suo costo. Grosso modo in questi termini: una certa parte della programmazione finirà, in ordine al suo costo, col ricadere sull'economia privata, la quale subirà il danno economico e finanziario della programmazione, quando questa fosse, in ipotesi, errata. Ma per quanto concerne la parte di spese che si prevede debba gravare sull'Ente pubblico che la dispone, come provvederne la copertura? Ciò è tanto importante da poter assumere che ogni programmazione debba essere corredata da un piano finanziario.

Ho una certa reminiscenza — attingo anche alle mie esperienze parlamentari — di un famosissimo piano, il quale fu causa efficiente di certe mie disavventure politiche. Facendo parte della giunta del bilancio, un bel giorno trovai nella mia casella postale un certo disegno di legge. Diceva: Piano (quindi la parola è antica) per la prima attrezzatura dell'Impero (eravamo, mi sembra, nel 1937). E che piano! Che piano! Anzitutto, da subito non so quanti miliardi (e miliardi di allora!). Poi a carico del bilancio del Ministero del Tesoro per 18 anni non ricordo quale altro stanziamento; a carico del bilancio del Ministero dell'Africa italiana, per un altro lungo periodo, non ricordo quanti altri miliardi. E si diceva: tutto questo finanziamento viene fatto con riferimento alle esigenze di spese di questo attrezzamento dell'Impero, « secondo le tabelle annesse al presente progetto di legge ». Allora, mi venne fatto di voltare pagina per cercare le tabelle, ma esse non c'erano. E siccome sono fastidioso, dissi: « Piano » (cioè, *adagio*). E nella seduta della Giunta del Bilancio (che era allora presieduta da Pietro de Francisci, a questo insigne Maestro ed amico mi è caro rivolgere un saluto anche da questa sede), dissi: « Io non me la sento di dare la mia approvazione! Che si debbano spendere 60 miliardi (di allora, ripeto) sia pure in un periodo di 18 anni, senza sapere menomamente in quale maniera e per quali specifiche casuali, mi pare un'esorbitanza ». Il Presidente disse: « Hai ragione. Chiediamo qualche notizia al collega che è stato nominato relatore, on. Piero Bolzon ». « Che ne sai tu di questo piano — gli disse — delle tabelle che dovrebbero essere ammesse a questo piano »? Rispose Bolzon: « Io non ne so niente ». E allora egli fu, seduta stante, incaricato di prendere contatto col Ministro dell'Africa italiana, Attilio Terruzzi che risultava proponente nel disegno di legge. In una successiva seduta della giunta, arrivati che fummo a quel tale numero dell'ordine del giorno, si svolse questo curioso dialogo:

*De Francisci*: « Hai parlato con Terruzzi? ».

*Bolzon*: « Sì, gli ho parlato ».

*De Francisci*: « Che cosa ti ha risposto? ».



*Bolzon*: « Che lui non ne sa niente! ».

Io penso che i piani di oggi siano un po' diversi da quelli del tempo andato. Ma tuttavia che questa esemplificazione possa servire, non dico per orientare i futuri pianificatori, ma per dare l'allarme.

Quando in Giunta dissi: « Voto contro. Voglio le tabelle, perchè mi debbo rendere conto di quello che mi si chiede », fu una specie di esplosione. Mi ricordo il caro amico, l'oggi defunto on.le Biagio Pace, grande archeologo, che gridava: « Hai ragione! Non voto neanche io. Mandateci pure a casa, ma non ci sentiamo di assumere queste responsabilità ».

Io non auguro questa fortuna agli altri piani, a quelli che sono già stati predisposti e a quelli che lo dovrebbero essere presto. La parola *piano* non ha certo risonanza favorevole, specie se si fa riferimento a certuni, come il piano della casa o quello per la riduzione della proprietà fondiaria mediante gli scorpori. Per questo ultimo, e per quel che particolarmente riguarda le cose di casa nostra, mi riferisco alla legge agraria siciliana del 27 dicembre 1950, dalla quale non si è avuto altro concreto risultato che la creazione di un Ente mastodontico, l'ERAS (Ente per la Riforma Agraria della Sicilia), con 3 mila impiegati, che comportano stipendi di miliardi, senza alcuna contropartita di vantaggio. Orbene, in base al cosiddetto Piano Verde (Piano Quinquennale per l'agricoltura), oggi si dice: « Visto che il frazionamento fondiario attuato con gli scorpori ha dato pessimi risultati, bisogna far incorporare, ricostituire! Marciare in senso contrario: incorporare, ricostituire le aziende nelle loro giuste e necessarie dimensioni ». Ed ecco una nuova danza di miliardi.

Ma queste non sono che rimembranze, che stanno al margine dell'argomento. Tornando al problema del finanziamento, il programma non dovrebbe essere finanziato in seno al bilancio dello Stato. La questione se sia o non sia necessaria una legge per disporre un programma, non può essere risolta che positivamente, data anche la formulazione dell'art. 41 della Costituzione.

Deve essere compito e preoccupazione di coloro che si occupano della finanza pubblica di adeguare, calcolare, prevedere e stabilire che cosa succeda sul terreno finanziario in dipendenza di quella attuazione o di quella predisposizione con legge del programma. Ma poichè il bilancio è rigido, cioè con spese impegnate sino all'89%, sorge invero la domanda sulla copertura dei nuovi programmi. Potranno, al più, impiegare il rimanente 18%. Se questo avvenisse il bilancio non reggerebbe neanche come bilancio rigido, poichè finirebbe con l'essere completamente assorbito; ed in conseguenza, i futuri legislatori dovrebbero rimanere inerti, in mancanza di somme da spendere. È possibile che il Parlamento attuale (parlo genericamente, con riferimento a tutti i Paesi e non al solo caso nostro), attraverso queste pro-



grammazioni che impegnano gli esercizi futuri, venga ad annullare sostanzialmente la potestà deliberante di spesa dei Parlamenti futuri?

Se quel 18% di spesa pubblica, possibile per questa rigidità, non è sufficiente, si dovrebbe dire che la spesa per la programmazione debba rimanere fuori bilancio? Intanto si urterebbe, in questa ipotesi, contro l'art. 81 della Costituzione, per il quale quando la spesa non è indicata in bilancio, ma è portata da una legge particolare, questa deve indicare i mezzi per farvi fronte. Qual è, insomma, questa copertura della spesa pubblica postulata da programmi e da piani? Questi son campati in aria; hanno quella tale indeterminatezza di cui a titolo di esemplificazione parlava il prof. Palomba, e che riferita a tutto quello che si sente dire e si teme, crea grande perplessità. Com'è possibile renderci conto oggi, *a priori*, di quello che sarà il risultato concreto in ordine alla spesa pubblica, variabile numero uno della questione, visto che l'aumento della spesa si traduce ovviamente in aumento della pressione fiscale?

Ammiro i colleghi che dissertano largamente e acutamente sui problemi della spesa pubblica e indulgono al *deficit spending*, in quanto più si spende e più sollecitamente si creerebbero condizioni necessarie e sufficienti per lo sviluppo e l'incremento della produzione e del reddito. Orbene, il contribuente, che è il più direttamente interessato, non ha la menoma parte nella elaborazione di questi programmi.

Vorrei che si dicesse una parola tranquillante sul finanziamento della programmazione, con riferimento al fatto che pianificazione e programmazione impongono un grande volume di spesa e di conseguenza la necessità di predisporre la copertura.

Un secondo problema, sul quale posso intrattenermi con maggiore esperienza, è il *problema regionale*.

Bisogna parlar chiaro nel fare il punto a questa situazione. Quanta strada è stata percorsa, dal 1947 ad oggi, anche all'indietro! Oggi si festeggia a Palermo l'annuale della fondazione della Regione, ma io non so se sia avvenimento che meriti tanto frastuono. Quante speranze furono concepite quando fu emanato, nel 1946, lo Statuto dell'autonomia siciliana. Nel 1952, l'allora Presidente della Regione, on. Restivo, mi disse: « Lei deve ricavare un volume di Diritto Tributario della Regione siciliana da questo suo insegnamento ». E io l'ho fatto. Ma quelli erano tempi nei quali era possibile occuparsi di queste cose e dare ad esse una certa rilevanza. Oggi, tutto è contestato, molto è negato, della originaria costruzione.

Nel 1948 il Consiglio di Giustizia Amministrativa fu chiamato a dare il suo parere su una questione molto grossa e sulla quale a parecchie riprese è intervenuto nella sua qualità di difensore della Regione Siciliana alla Corte



Costituzionale il relatore Guarino: la questione della competenza della Regione in materia tributaria, art. 36 dello Statuto regionale. Dissi e scrissi allora, in quel momento di euforia siciliana: si tratta di una potestà legislativa piena, visto che secondo tale art. la Regione provvede con i tributi deliberati da sè medesima. Poi, passo passo le cose sono cominciate a cambiare. Malgrado questo famosissimo « preavviso di parere », scritto da Carlo Bozzi, oggi Presidente del Consiglio di Stato e allora Presidente del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana. E' un documento di altissimo valore scientifico e politico, che riconosce alla Regione la potestà legislativa tributaria *piena*. Io dicevo: se non dovessimo riconoscere alla Regione Siciliana questa potestà, per quale motivo essa sarebbe stata costituita? Erano le prime affermazioni del contrasto tra Stato e Regione, che si svolsero in nella sede che sembrava ed era la più appropriata per la risoluzione di tali conflitti, i quali sono anche conflitti di interesse fra questi due grandi Enti: mi riferisco all'Alta Corte per la Regione siciliana. Le sentenze di questo organo di legittimità costituzionale, seppure accusavano la frizione dei tempi nuovi, mantenevano tuttavia ferma l'impostazione originale. Col passare del tempo si è arrivati ad affermare, prima della Cassazione e poi della Corte Costituzionale, che questo articolo 36 dello Statuto Siciliano è un pezzo di carta. La Cassazione, con una famosa sentenza a sezioni unite in periodo feriale, parecchi anni fa, svuotò di ogni contenuto la potestà legislativa della R. S. La degradò ad un semplice potere regolamentare! Tutto quel rumore si sarebbe allora fatto per nulla? Venne, poi, la Corte Costituzionale, la quale affermò esplicitamente di avere travolto l'Alta Corte Costituzionale e restrinse ai minimi termini il potere tributario della Regione Siciliana. E siamo ritornati al continuo e pieno conflitto. Il Presidente di questa ha impugnato recentemente la legge dello Stato sulla imposta cedolare affermando che essa viola la legge siciliana sulla non obbligatorietà in Sicilia della nominatività dei titoli, legge che aveva permesso alla Regione di progredire e che invano era stata impugnata dallo Stato presso l'allora funzionante Alta Corte Costituzionale per la R. S. Ma non consiste solo in questo la confusione dei linguaggi. Vi è un evidente persistente sforzo statale di limitare la potestà, originariamente concesse alla Regione. Vi è una specie di forza di risucchio, destinata a svuotare di contenuto quanto fu allora concesso.

E veniamo all'aspetto finanziario. Che cosa si è creduto di creare dal punto di vista finanziario, con l'Ente Regione? Grosso modo, un terzo tipo di finanza pubblica, che si inserisce tra la finanza dello Stato e la finanza degli Enti locali minori, Comuni e Provincie: la finanza regionale.

Ma non c'è un solo tipo di finanza regionale? Vi è un tipo di finanza regionale per ciascuna delle Regioni a Statuto speciale. La potestà tributaria della R. S. costituisce un margine. Diversamente atteggiata era quella della



Regione Alto-Adige, della Sardegna e della Val d'Aosta. A questa è stata attribuita la libertà doganale, che la Sicilia aveva invano e sempre invocato e la cui mancanza costituiva uno dei pretesti per il cosiddetto movimento indipendentista.

Dunque in tali regioni vi è un grande polimorfismo di situazioni e di potestà finanziarie. Vi è, infine, l'ulteriore tipo che è quello in gestazione, cioè il tipo della finanza delle Regioni cosiddette di diritto comune. In tutti questi casi il problema finanziario più grosso è costituito dal costo di questi Enti rapportato a quelli che sono gli sperati vantaggi. Quali sono questi vantaggi? Quali sono le contropartite al costo finanziario delle Regioni? Dichiaro francamente di non sapere rispondere. Si tratta, in verità, più che di un problema di carattere finanziario, di un problema di politica economica e di politica *tout court*.

A coloro che si occupano e preoccupano delle strutture finanziarie della Regione si può chiedere qualche chiarimento. Da parte mia, farò un esempio suggeritomi dal relatore Guarino: non condivido l'impostazione che egli ha dato all'art. 38 dello Statuto siciliano, l'art. del cosiddetto fondo di solidarietà. Esso, secondo me, non si può inquadrare nel tema generale della struttura finanziaria degli Enti pubblici proprio perchè rappresenta una specie di *mea culpa* dello Stato: lungo 80 anni. Riconosco di dovere riparare e allora ti dico che ti daremo un certo numero di miliardi, non a caso, ma che risultano ragguagliati al parametro costituito dalla diversa forza di assorbimento del lavoro causata in Sicilia dalla sua arretratezza. Ecco che i problemi della disoccupazione vengono durevolmente inseriti nella sistematica dei rapporti fra Stato e Regione. L'augurio che tutti abbiamo fatto era che le cose venissero poi rapidamente a tale punto di miglioramento da consentire di fare a meno di quella sostanziosa solidarietà. Il 38 è un articolo di carattere politico, privo di sostanziale contenuto finanziario. È un aiuto procedente da una sistemazione di rapporti, che ricordano la famosa pace finanziaria realizzata con il Trattato e il Concordato Lateranense. Lo Stato, con le leggi soppresive ed eversive degli Enti Ecclesiastici (1866-67), si era impadronito dei beni di tali Enti (sia di quelli soppressi, che degli altri conservati, dei quali tuttavia dispose la conversione in una modesta rendita. Così come nel caso della pace religiosa lo Stato, in riconoscimento dei suoi torti verso la Sicilia, istituì a favore di questa il « fondo di solidarietà nazionale »: ecco la genesi e la portata dell'art. 38 dello Statuto della Regione Siciliana; articolo che è, dunque, una specie di ramo secco nel quadro della pubblica finanza.

Avendo la dottissima relazione del professor Scotto carattere prevalentemente informativo e, comunque, non avendo suscitato in me alcuna reazione apprezzabile, non la discuto, non già perchè non vi partecipi, ma perchè non ho bisogno di rivolgere al collega Scotto alcuna preghiera di chiarimenti.



## Elio Fazzalari

Ordinario di Diritto processuale civile,  
Università di Pisa, Facoltà di Giurisprudenza.

IL PROCESSUALISTA non ha qui altro titolo se non la legittimazione straordinaria che gli viene dal cortese invito degli organizzatori. O, forse, il titolo gli deriva dal fatto che qui si tratta non tanto di causa altrui, quanto di causa anche sua, sotto il profilo che anch'egli è un cittadino; e che qui si discute, pare, anche per i suoi figli e per i figli dei suoi figli?

Ieri ho avuto l'impressione di partecipare a due convegni: in una relazione si aprivano, vigorosamente e genialmente, finestre sull'avvenire; nell'altra, ci si lamentava degli odierni dolori. Mi sono poi accorto che si trattava di un convegno solo: perchè in fondo le due relazioni introduttive, quella per così dire razionale e illuministica dell'amico Guarino e quella storica, dico di storico contemporaneo, del collega Scotto si illuminano a vicenda. In verità, voi economisti avete richiamato a noi giuristi la storicità del problema che stiamo dibattendo: di questa lezione dobbiamo esservi grati (anche se non concordiamo con voi quando professate, con un po' di civetteria, la vostra giuridica ignoranza: voi come noi vivete immersi nel diritto; come noi, vi applicate innanzitutto alla società che vive, nel momento in cui essa esprime i suoi bisogni).

Che non si sia, finora, delineata una armonia di vedute fra economisti e giuristi, fra Guarino e Scotto, fra Guarino e Parravicini, si spiega. Ora, io non farò, come con tanta maestria ha fatto il nostro presidente, il discorso di Marcantonio sul cadavere di Cesare; non ti dirò, caro Guarino, che sono del tutto d'accordo con te, per poi demolire le tue tesi; ti dirò, invece, che sono in parte d'accordo con te, ma sottolineerò i motivi di dissenso e di preoccupazione, che hanno suggerito gli amici economisti, e che la mia esperienza, innanzitutto di uomo e di cittadino, mi conferma.

Diciamolo chiaramente, noi giuristi: la programmazione o è imperativa o non è. Non solo in quanto la struttura degli organi della medesima non può che compiersi per legge; ma anche e soprattutto perchè — Guarino ce lo ha detto con quella finezza e abilità che lo distinguono — per parlare di programma occorre fissare dei fini e mantenere il timone su di essi: in termini tecnici, la determinazione dei fini significa creazione di obblighi, almeno nel senso che gli organi del programma, sia pure attraverso una discrezionalità ad alto livello (amministrativo e finanche legislativo), *dovranno* attingere quei fini.

Ed ecco il rischio incombente. Se ipotizziamo uno Stato che fissa dei fini e vuole effettivamente raggiungerli (altrimenti parliamo del cavallo del barone di Münchhausen che, legato alla croce del campanile quando la neve era alta rimase sospeso a mezz'aria quando la neve si sciolse; cioè parliamo di



una inutile sovrastruttura, nel significato propriamente marxiano del termine: come parlavano, una volta, di « autarchia »), dobbiamo preoccuparci anche del rispetto dei limiti costituzionali, fra i quali fondamentale per il cittadino quello costituito dalla libertà d'intrapresa. Ma, se l'impresa privata non troverà conveniente adattarsi ai fini del programma (perchè, ad esempio, si programmerà di far cappelli per tutti, in un paese in cui quasi tutti i cittadini non usano più un cappello), quale rimedio? Nella migliore delle ipotesi, lo Stato si dovrà sostituire all'impresa privata: ecco il rischio, non meramente teorico, di graduale collettivizzazione dell'economia del paese. E su questo punto la concretezza degli economisti veramente colpisce: essi, che sono stati sovente accusati di correre appresso ai massimi ofelimitari e di preoccuparsi soltanto di problemi teorici, mostrano di essere più legati alla vita e alla storia di quanto non riusciamo a essere noi giuristi.

Dunque, se non deve essere una mera formuletta (di quelle delle quali si è sempre alimentato certo nostro trasformismo), la programmazione va strutturata opportunamente, e implica, appunto, il rischio di collettivizzazione. Il quale, anche a parte il dissenso di principio (*last, but not least*), è da paventare, perchè implica un ulteriore aumento dei compiti dello Stato: lo stesso Stato che oggi riteniamo tanto inadeguato da chiedere che per il programma si predisponga una nuova organizzazione. Ma che cosa potranno essere queste nuove strutture se non la riproduzione, con nome diverso, degli schemi della tardigrada burocrazia italiana? Non c'è bisogno di richiamare il delizioso elefante del nostro stemma cittadino per raffigurare la nostra pesantissima macchina statale; ma la indicazione di cifre da parte del collega Scotto è stata salutare, sebbene riferita soltanto alla burocrazia tributaria.

Appare, allora, più ragionevole che si guardi alla esperienza altrui, che si resti servi della storia: non che l'eleganza della ragione non sia utile (essa è quel certo filo rosso che circolava nelle corde dei vascelli inglesi, per evitare che i marinai le rubassero!); tuttavia non basta. Nei paesi democratici, lo Stato usa innanzitutto la incentivazione fiscale, per lo più sotto forma di esonero, non di aggravamento del tributo. Lo Stato sollecita, poi, lo spirito associativo, la volontà di cooperazione fra operatori economici: non mancano, del resto, gli esempi di casa nostra, giacchè le vecchie cooperative della Valle Padana rimangono esempio insuperato di cooperazione; ma noi meridionali (anche voi, che pur siete cittadini della Milano del sud: Firenze del sud, considerando la vostra cortesia) sappiamo bene quanto ci sia ancora da fare su questa strada. Poichè, inoltre, anche attraverso la vita sindacale il cittadino si sente partecipe della vita dello Stato, occorre chiedere a questi centri di rappresentanza di partecipare allo sforzo comune.

Soltanto così si potrà tendere alla realizzazione, nella società contemporanea, del suo valore che è la dignità di ciascun cittadino. Non dimentichiamo



che la dignità di tutti significa la dignità di ciascuno, non la dignità di una massa amorfa, la quale non ha significato e non ha bisogni, se non quelli che andiamo surrettiziamente attribuendole.

Se, dopo aver operato nei modi di cui sopra, lo Stato sentisse ancora il bisogno d'intervenire massicciamente in prima persona, ebbene, dovrebbe farlo con tutte le garanzie per il cittadino: le più scrupolose, le più complete garanzie. Quando ho sentito dire, qui, che occorre evitare le contestazioni del contribuente nei confronti degli organi fiscali, perchè esse fanno perdere tempo, ho levato in cuor mio un alto lamento: non si perde tempo difendendo il cittadino; tutto ciò che serve alla sua tutela deve essere incrementato e non diminuito. Quando ho sentito, nella finissima esposizione dell'amico Sica, che, in fondo, in materia tributaria la vincolatività legale sarebbe rispettata tutte le volte che, fissato il tributo dalla legge, questa lasci un margine di discrezionalità, mi sono di nuovo allarmato, perchè di nuovo ho visto cittadini senza la necessaria difesa.

Qui è veramente il processualista che parla: e, forse, sotto questo aspetto, noi processualisti siamo uomini di cinquanta o di cento anni fa, crediamo ancora all'individuo, alla difesa del diritto soggettivo (questo glorioso mito che rischia di scomparire, per dare luogo alla figura del... dovere soggettivo!). Nel difendere anche questo valore non possiamo che suggerire la garanzia massima e costante del cittadino: che è il processo, a sua volta consistente nel contraddittorio, cioè nella costante partecipazione di colui che deve subire la misura del procedimento di formazione della medesima. Anche a questo proposito giova, forse, richiamare l'esperienza altrui, e specialmente quella degli Stati Uniti: ivi, quando un settore giunge a rivestire tale importanza da dover essere direttamente gestito dallo Stato, viene creato una « independent Commission », che è una struttura organizzativa a sè stante, sebbene coordinata nell'ambito della finanza generale di quel Paese (la quale ha la duttilità operativa necessaria). La prima « independent Commission » fu quella della vallata del Tennessee, mediante la quale Roosevelt cercò di sciogliere, con la rivoluzione delle fonti di energia, uno dei più gravi nodi della crisi.

La « independent Commission » agisce come vero e proprio organo amministrativo, ma impiega lo strumento processuale secondo il principio del *due process of law*. Il che vuol dire che prima di coinvolgere interessi altrui, la « independent Commission » deve chiamare gli interessati e celebrare con essi, nel loro contraddittorio, il processo: dal quale soltanto nascerà la decisione amministrativa.

Per concludere. Se è proprio necessario, intervenga, dunque, più vastamente anche il nostro Stato (sebbene l'esperienza ci lascia piuttosto scettici); ma, se anche noi siamo destinati a restare (o a diventare?) un paese civile, si rispettino le regole del gioco, si consenta a ciascun partecipante della collettività



di compiere il suo sforzo. Non neghiamo allo Stato i suoi poteri, continuiamo ad avere fiducia e rispetto; però rivestiamo quei poteri non di forme avventizie e spericolate, bensì di forme sicure e sperimentate, cioè convalidate dalla altrui esperienza: specialmente, anzi soltanto dalla esperienza di Paesi democratici.

**Alfonso Tesauro**, Presidente

*RINGRAZIAMO il chiarissimo collega Fazzalari per la perspicua precisazione di aspetti costituzionalistici di queste progettate riforme.*

**Antonio Micheli**

Ordinario di Diritto tributario,  
Università di Roma, Facoltà di Giurisprudenza.

HO L'IMPRESSIONE che due processualisti, uno di seguito all'altro, siano un po' troppi, tanto più che mi ha preceduto il valentissimo amico Fazzalari. Vi parlerò perciò piuttosto in veste di tributarista, quale oggi ufficialmente sono.

Le due relazioni hanno posto alla nostra attenzione una enorme folla di problemi. Io mi fermerò su due punti essenziali: 1) Ho l'impressione, che la posizione così stimolante del prof. Guarino abbia trascinato molti degli oratori che mi hanno preceduto a dare un particolare peso a quella sua sottile impostazione del problema, nella quale il complesso di questioni, attinenti alla forma della pubblica amministrazione finanziaria, era messa in diretta connessione con il problema della programmazione.

Indubbiamente, questo aspetto del problema esiste e, forse, il Centro in un'altra occasione potrà dedicarvi la sua attenzione specifica scegliendo come oggetto di un incontro di studio. Ma trovo che, probabilmente, il gravissimo problema della riforma dell'amministrazione finanziaria in Italia cominci proprio là dove il relatore Guarino ha finito nell'impostare i rapporti tra programma, piano e bilancio.

Mi pongo oggi, come cittadino prima che come cultore di diritto tributario, questo problema: la struttura della pubblica amministrazione in Italia, e non solo di quella finanziaria, si presenta sempre più invecchiata rispetto ai compiti ognora crescenti che sono devoluti all'amministrazione stessa. Da un lato si deve constatare infatti l'aumento continuo dei compiti degli Enti pubblici e dello Stato; aumento, che non è un fenomeno esclusivo dell'Italia attuale, ma che si presenta nei paesi più vari, e anche in situazioni politiche diverse dalla nostra. Aumento, d'altra parte, del fabbisogno finanziario



e quindi esigenza di attrezzare l'amministrazione in modo di procurarsi in sempre maggior misura le entrate medesime. Entrate — lo sanno tutti — che oggi sono costituite in massima parte dei tributi. Ecco quindi l'importanza dell'amministrazione finanziaria come complesso di organismi e di procedimenti volti a reperire le entrate, attraverso lo strumento tributario; complesso di attività che l'amministrazione finanziaria deve porre in essere per perseguire quelle finalità, ognora più vaste e sempre più lontane da quelle che erano considerate le finalità istituzionali del nostro Stato, uscito dalla tradizione liberale dell'ottocento. Ma in verità queste finalità si stavano dilatando già anteriormente alla prima guerra mondiale, si sono dilatate sempre più tra le due guerre mondiali e si sono aperte le cateratte dopo la seconda guerra mondiale. Questo fenomeno non avviene solo in Italia, ma nella maggior parte dei paesi europei (per limitarmi a quelli che conosco). Indubbiamente, c'è oggi una nuova componente, che è determinata dall'esigenza, la cui legittimità costituzionale non pongo ora in dubbio, della pianificazione o della programmazione, che dilata ulteriormente le finalità dello Stato, non solo, ma rende necessario costituire organi idonei, in modo da poter adempiere a questi nuovi compiti che lo Stato si assume.

Si prospetta perciò un problema di organizzazione, che è stato, mi pare, molto ben posto nei suoi termini storicistici e di diritto positivo dallo Scotto, nella sua relazione. Bisognerebbe perciò che anche noi giuristi prendessimo una netta posizione rispetto a quello che è il problema della strutturazione e articolazione dei Dicasteri preposti all'amministrazione finanziaria.

Io condivido pienamente l'idea che è stata qui esposta da Parravicini e anche da altri, cioè di tornare a un Ministero Finanziario unico, in cui si assorba non solo l'attività del Ministero delle Finanze e del Tesoro, ma forse anche una parte del bilancio; costituire un Ministero dell'Economia, il quale prenda gran parte delle funzioni, attualmente spettanti al bilancio e tutta l'attività dello attuale Ministero delle Partecipazioni e gran parte, ritengo, delle attività oggi svolte dal Ministero dell'Industria e Commercio. A questo proposito, occorrerebbe studiare nuovamente una migliore utilizzazione, per così dire, dei sottosegretari, nell'ambito di ministeri aventi attività così complessa. Mi pare che l'organizzazione interna dei singoli dicasteri (e segnatamente di quelli sopra indicati) avrebbe molto da guadagnare un più efficiente coordinamento dell'attività amministrativa, facente capo ad un singolo Ministro ma articolantesi attraverso più snelli sottosegretariati.

Quella mancanza di unità di indirizzo, che Parravicini (tanto sensibile anche all'aspetto politico del problema), ha sottolineato, si manifesta pure da un punto di vista di strutturazione giuridica. Ecco perchè il Ministero dell'entrata deve essere anche il Ministero della spesa. E, d'altra parte,



oggi più che mai si rende necessario un Ministero dell'economia, che costituisca la saldatura, tra quella che è la disciplina amministrativistica classica della economia privata con la disciplina forzosamente pubblicistica, del ramo sempre più ampio dell'economia pubblica. Occorre dunque che un Ministero apposito coordini, costituisca quell'ufficio del piano, che ho sentito qui indicare, probabilmente prospettato come una istituzione autonoma. Questo è un aspetto veramente strutturale, che vi potrà sembrare alquanto banale, ma per mio conto esso è essenziale a una ristrutturazione di tutto il problema della amministrazione finanziaria italiana. È ovvio che questo problema della ristrutturazione sarebbe ben lungi dall'essere risolto, se lo Stato non si ponesse il problema ulteriore di ammodernare il sistema dei procedimenti amministrativi, attraverso i quali si attua l'azione amministrativa nel settore finanziario. E qui propriamente — e mi richiamo a quanto ha ricordato Fazzalari e già nella sua relazione Guarino —, mi pare che la esperienza privata, specialmente di quei gruppi privati che in tutti i Paesi esistono e che necessitano di configurazioni privatistiche sempre più differenziate rispetto a quelle tradizionali, debba insegnare qualche cosa anche all'organizzazione pubblica. Certi procedimenti dell'azione amministrativa debbono prendere per modello procedimenti già collaudati felicemente nell'ambito della gestione privata, proprio quando quest'ultima ha assunto determinate proporzioni, che un tempo sembrava dovessero spettare esclusivamente all'Ente pubblico.

Qui io credo che ci sia moltissimo da fare. Non solo spetta all'amministrazione finanziaria e tributaria in stretto senso un maggiore accrescimento, ad esempio, di procedimenti amministrativi contenziosi (e mi richiamo a quanto ha detto Fazzalari), cioè estendere (e anche l'esempio anglosassone è molto utile in questo senso) il contraddittorio tra il cittadino e la pubblica amministrazione dal momento giurisdizionale al momento amministrativo, alla formazione dell'atto amministrativo. Abbiamo già numerosi esempi nella nostra prassi amministrativa e credo che questo potrebbe essere assai utile fatto, proprio nel campo finanziario, riducendo quella litigiosità, che preoccupa giustamente lo Scotto e che lo ha portato, forse, a delineare proposte che suscitano indubbiamente la reazione del giurista, che guarda sempre alla difesa giurisdizionale, non solo per il rispetto che deve al dettato costituzionale, ma per un'intima esigenza di giustizia, nel senso di assicurare alla parte privata quella giurisdizionale del ricorso, ma addirittura nell'*iter* formativo dell'atto amministrativo. Un maggiore svolgimento di questi procedimenti contenziosi amministrativi, ritengo, sarebbe opportuno in tutti i rami della pubblica amministrazione, ma con particolare riguardo all'amministrazione finanziaria e segnatamente alla amministrazione tributaria, su cui nell'ultima parte della sua relazione ha richiamato l'attenzione lo Scotto.



Quando Scotto si lamenta del fatto che la pubblica amministrazione, per voler rivedere troppi accertamenti, finisce col rivederli male tutti, mentre se si limitasse a una revisione per campione, per determinati numeri di casi, potrebbe in quei dati casi effettuare un controllo molto più profondo, dice una verità dal punto dell'azione amministrativa che, per altro, mi pare fortemente in conflitto con alcuni principi giuridici. Per inquadrare tale verità nel nostro ordinamento giuridico, occorre da un lato dare una maggiore efficienza all'azione amministrativa nel procedimento amministrativo e d'altra parte assicurare a tutti il ricorso all'organo giurisdizionale, conformato secondo la nostra Costituzione. Questi mi paiono alcuni aspetti fondamentali per pensare a un riordinamento, a una ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria. La pubblica amministrazione finanziaria non può più fare a meno di ricorrere all'automazione. Ma per un impiego efficiente dei mezzi elettronici deve pensare (prima di procedere agli impianti relativi) innanzi tutto a « razionalizzare » i procedimenti amministrativi rispetto ai quali poi dovrà essere applicata la nuova tecnica.

È stato già affrontato il problema della riforma o della modificazione delle leggi sulla contabilità dello Stato, ed io credo che questo è un punto sul quale ci si dovrà decisamente avviare. Il professor Fabrizi accennò all'utile apporto che l'esperienza della tecnica aziendale privata può dare alla tecnica dell'azienda pubblica, e io credo che questo sarà un punto di cui, se si vorranno fare progressi sostanziali, bisognerà tenere conto, per arrivare coraggiosamente a una riforma integrale della contabilità dello Stato, che permetterà poi altresì una migliore ristrutturazione di tutto il sistema dei controlli giuridici.

Guarino, ieri, in un ulteriore intervento ma anche nella relazione iniziale, ha messo in evidenza che, senza un sistema di controlli sostanziali ed efficienti, ogni riforma della pubblica amministrazione e in particolare dell'amministrazione finanziaria sarebbe cosa vana. Ha detto una verità, per mio conto, da un lato lapalissiana, ma pure sacrosanta. In sostanza, anche i giuristi devono rendersi conto che, se non possiamo creare un sistema di controlli effettivi dell'amministrazione del pubblico denaro, ogni modificazione strutturale dell'amministrazione finanziaria sarà un lavoro pressoché nullo. La preoccupazione prima, oggi, nella ristrutturazione dell'amministrazione finanziaria, deve essere quella di adeguare il sistema dei controlli alle esigenze effettive cui questi controlli debbono rispondere.

Scotto ha ricordato alcuni esempi stranieri. Credo e temo, che la comparazione in questo campo ci possa fornire relativamente poco ausilio, perché da un punto di vista forse astratto (dico forse perché ho qualche dubbio), anche il sistema attuale potrebbe essere idoneo a evitare una serie di inconvenienti che sono tutti presenti alla nostra mente. Però nella pratica questi



controlli si sono manifestati del tutto inoperanti. Occorre addivenire a sistemi meno formali e più sostanziali, che incidano nella sostanza dell'atto amministrativo, tali da permettere alla pubblica amministrazione di avere un effettivo controllo dell'attività amministrativa.

Un ultimo punto, che peraltro conclude il mio dire, non tocca solo l'amministrazione finanziaria ma condiziona l'attività amministrativa. È il problema dei collaboratori, cioè degli impiegati dello Stato. Per mio conto, ogni riforma della struttura della pubblica amministrazione e, in particolare, in questo campo, ogni introduzione di procedimenti amministrativi nuovi, perchè dia i risultati auspicati richiede personale sempre più preparato e sempre meglio considerato. Ciò non solo dal punto di vista giuridico formale, ma rispetto al trattamento economico. Scotto ci ha letto alcune cifre che sono interessanti, da un lato per toglierci certe illusioni circa differenze di retribuzioni economiche in altri paesi, e dall'altro per aver messo in evidenza alcuni punti in realtà fondamentali. Si pensi alla difficoltà che trova la pubblica amministrazione, oggi, a inquadrare nei suoi organici esperti verificatori che siano all'altezza di competere con i tecnici amministrativi contabili, di cui le aziende private dispongono. Se esistono giovani che hanno requisiti di idoneità per questo complicato e delicato lavoro, stiamo pur certi che rimangono nella pubblica amministrazione ben poco tempo. In questa situazione il problema di una riforma dell'amministrazione finanziaria, è condizionato forse anche dalla introduzione di forme contrattuali nuove rispetto a quelle tradizionali al nostro impiego pubblico, che si basa sulla stabilità e su un certo svolgimento gerarchico nella carriera. È invece necessario pensare anche a contratti a tempo determinato dando così una maggiore elasticità alla pubblica amministrazione, mettendola in grado di utilizzare delle competenze specifiche in campi, in cui il pubblico funzionario normalmente non è sufficientemente preparato. È un punto, per mio conto, essenziale. E con questa annotazione di speranza finisco il mio intervento.

**Alfonso Tesauro**, Presidente

*RINGRAZIO l'illustre collega per le sue perspicue, dotte e anche pratiche osservazioni relative ai problemi dell'amministrazione finanziaria.*

**Renato Galli**

Ordinario di Economia politica,  
Università di Firenze, Facoltà di Scienze Politiche.

LE DISCUSSIONI di questo Convegno hanno ormai delineato tre diverse posizioni: quella dei giuristi (o almeno dei giuristi che hanno accolto le tesi del



relatore), quella degli studiosi di materie economiche e quella, anche se non messa ancora apertamente a fuoco, dei politici. Sono tre posizioni naturalmente diverse, e sono tre linguaggi differenti; e le differenze restano nonostante i chiarimenti dati dal relatore Guarino. È comunque interessante che i rispettivi punti di vista entrino in contatto fra loro; non usciremo dal Convegno con opinioni unificate, ma l'importante è discutere. A nessuno di noi è poi dato di sapere se, come, quando il seme di una idea oggi non accolta possa manifestarsi successivamente.

Il Convegno ci ha posto di fronte a due relazioni assai diverse fra loro, per i loro punti di attacco del tema. E se quella di Scotto ha, almeno per me, l'attrazione dovuta all'importanza, anzi alla urgenza degli argomenti trattati, quella di Guarino ha l'attrattiva di una maggior carica polemica. È da essa, perciò, che prendo lo spunto del mio intervento.

Si è parlato di piano, di programma, perchè si indugia molto nella coniazione delle parole. L'importante è di vedere che cosa c'è dietro di esse e perchè ci sia.

Dalla esposizione di Guarino e anche dalle sue precisazioni pomeridiane, mi sembra chiaro che piano o programma hanno per lui un chiaro significato coercitivo. Guarino, forse perchè richiamato dagli avvertimenti come sempre chiari e pertinenti di Parravicini, ha precisato che il piano non è una legge, che non può essere rigido (rigida, ha detto, può essere solo l'organizzazione del piano); ma ha soggiunto che ha bisogno di singole leggi per la sua attuazione; cosicchè il momento cogente si presenterà settorialmente, magari articolato anche in funzione dei soggetti; ma darà sempre luogo a una pianificazione coercitiva. In questo senso la sua convinzione si è espressa in termini così netti da far definire superato, e non credo che lo sia, ogni discussione sul carattere indicativo o imperativo della programmazione.

Perchè i giuristi, o almeno quelli che abbiamo ascoltato finora, si trovano in questa posizione?

Abbiamo sentite due risposte a questa domanda.

Una è quella di Sica, il quale ci ha ricordato che nella Costituzione ove si parla di programma si parla di legge a cui il programma deve essere affidato. Secondo questa risposta il giurista assume una posizione tecnica: deve attuare un precetto costituzionale; cosicchè l'articolazione delle norme di legge diviene strumentale per lo scopo che il precetto ha indicato.

Io non sono un giurista; ritengo tuttavia di accettare questo colloquio, per la stessa ragione per cui fa carico ai giuristi di considerare gli argomenti degli studiosi di materie economiche in un comune sforzo di avvicinamento. Perciò a questa risposta osservo preliminarmente, e spero di non sbagliare, che se nella Costituzione si parla di leggi, l'articolazione e la portata degli strumenti legislativi possono essere variamente intesi; talchè l'estensione



della coercizione può porre confini sostanzialmente molto diversi ai programmi e ai destinatari di essi; almeno nella definizione di tali confini può trovare accoglimento quanto avvertono gli economisti.

In secondo luogo ricordo che non tutti i precetti costituzionali sono stati attuati. E se è vero che possiamo parlare dei problemi dell'attuazione in modo del tutto occasionale e cioè secondo l'ordine con cui si presentano (qui, in sostanza, secondo il tema del Convegno), è anche vero che la scelta dei tempi dell'attuazione ha natura che si usa dire politica.

E qui consentitemi che io chiami alla ribalta il terzo tipo di interlocutore che ha e deve aver posto in questo Convegno: il soggetto politico, poichè ognuno di noi, anche quando si sforza di tener fuori dai propri campi di ricerca quello che, per comune definizione o per personale postulazione, si ritiene estraneo alla ricerca stessa, in verità non riesce mai a liberarsi da certe idee di fondo, fra le quali sono le convinzioni politiche; e con esse entra e vive nel campo della sua indagine e del suo lavoro. Questa è la verità che resta nonostante ogni sforzo in contrario anche se fatto con più piena buona fede. Io ammetto di trovarmi nella stessa condizione; ma penso che anche Guarino, poichè doveva preporre allo svolgimento del tema dell'organizzazione finanziaria dello Stato un'idea determinata sui compiti e sulle funzioni dello Stato, abbia avuto la necessità di porre una ipotesi di lavoro; e l'ipotesi ha avuto una specifica scelta da parte sua.

Questa scelta, si è sentito, non trova molti consensi fra gli economisti. In me anzichè perplessità esistono aperti dissensi.

Cerchiamo di spiegarne le ragioni.

La prima che credo di dover ricordare in ordine di importanza — e qui la relazione Scotto ha, secondo me, il nesso logico di maggior rilievo con la relazione Guarino — riguarda la priorità delle attuazioni.

Noi abbiamo, come si sa, uno Stato che ha bisogno, in ogni settore, di essere ammodernato. Mentre si è ampliata, e in questo momento non discuto se è stato bene o male ampliarla, la mole dei compiti addossati allo Stato, questo è rimasto con le sue vecchie strutture divenute anacronistiche. L'errore è proprio questo: di seguitare ad addossare allo Stato compiti nuovi senza prima adeguarne le strutture per riceverli, se pure è necessario che li riceva. Non sono state create nuove e più efficienti strutture; con gli effetti che tutti constatiamo penosamente. Per stare al campo della attività finanziaria tradizionale, occorrono riforme in profondità; si tratta di ammodernare i mezzi (e per inciso, e per tratteggiare il mio pensiero, sono anch'io per la meccanizzazione totale, per la revisione saltuaria ma eseguita in profondità, dei parametri del rapporto tributario; sono perciò in pieno accordo con la linea di Scotto, anche per la repressione delle evasioni tributarie; ma, aggiungerei, togliendo al rapporto tributario l'impronta punitiva



che oggi lo distingue). Dopo di che, soltanto dopo, cioè con una struttura statale ammodernata, si potranno affrontare i nuovi problemi a cui arieggia la programmazione.

Ammodernare non vuol dire accettare tutte le idee che abbiamo sentite. Vuol dire prendere a modello, con molto discernimento, quello che si fa in altri paesi. Quando Fabrizi ha ricordato che negli Stati Uniti il bilancio si fa usufruendo di misurazioni secondo tecniche aggiornate, ha detto cose bellissime, ma non ha ricordato le risorse di quel paese, che può permettersi politiche anticongiunturali mentre noi abbiamo un bilancio anelastico. Quando è stato ricordato che in altri paesi gli organi di controllo dipendono dal Parlamento, non si sono ricordate le condizioni in cui agiscono quei parlamenti, e quelle in cui agisce il nostro.

La seconda ragione per la quale economisti e giuristi possono non essere d'accordo, è sulla relazione fra bilancio e piano. Nel Convegno di Napoli mi sono sentito molto più sicuro di quanto mi sento oggi nell'aderire alle idee di Parravicini, perchè proponeva una riforma del bilancio dello Stato, tale da separare quello funzionale proprio dei compiti tradizionali da quello proprio dello sviluppo economico. Sui compiti tradizionali e sullo sviluppo abbiamo almeno, fra studiosi di materie economiche, idee abbastanza precise, per cui, constatato facilmente l'ordine a cui risponde la distinzione, non è difficile mettersi d'accordo.

In questo Convegno Parravicini ha spostato l'impostazione: allo sviluppo, se ho bene inteso, si sostituisce il programma. E qui ha ragione Palomba: programma, ma quale, cioè con quale obiettivo? Perchè di massimi ofelimitari della collettività, cioè di obiettivi del piano possono essercene molti. In ragione della ambiguità del termine programma, possono esservi oggi perplessità ad aderire alla distinzione fra bilancio e programma; anche perchè, detto che nel bilancio rientrano attività che non sono di mera amministrazione come abbiamo sentito, il programma è stato comunque definito per differenza: « tutto il resto » è una formula elastica di cui la capienza è ambigua e soggettiva.

La terza ragione di dissenso fra giuristi ed economisti è sul rapporto fra bilancio e piano. Ho sentito dire che il primo è al servizio del secondo; o, al più, che la coordinazione dei due è materia delle nuove strutture di uno stato ammodernato. La prima idea è tutt'altro che pacificamente accettabile. Io credo fermamente che il piano sia condizionato dal bilancio e non viceversa, se non si vuol giuocare sul senso della parole, e cioè se il bilancio significa ancora la disponibilità dei mezzi che lo Stato può acquisire nei limiti delle possibilità economiche, cioè senza inaridire le fonti del prelevamento. La seconda idea, cioè che il coordinamento fra bilancio e piano è solo un problema istituzionale di strutture, è accettabile solo per chi sia



disposto a chiudere gli occhi confidando che gli organi creino le funzioni; e che basti congegnare organi bene azzeccati, ammesso che sia facile, per essere certi che le funzioni possono essere bene assolte.

Ancora motivi di dissenso degli economisti. Vi sono quelli di Parravicini, di cui condivido pienamente le idee sulla impossibilità organica di tradurre un programma in norme di legge. Non per lui nè per i miei colleghi, ma per i giuristi, se mi consentono di farlo con la stessa pazienza e con lo stesso spirito di colleganza con cui potrebbero spiegarci problemi di diritto, vorrei precisare che programmare vuol dire soprattutto quantificare, in dipendenza di relazioni estremamente complesse, per le quali direi che gli economisti si dividono soprattutto in due gruppi: quello di chi ha coscienza di questa complessità e perciò esitazione o almeno cautela nel proporre formule e modelli e quello di chi, senza tale cautela e tanto più quanto più ne è sfornito, è pronto a somministrare formule e modelli senza chiari avvertimenti sui limiti del loro valore.

C'è un ultimo motivo di dissenso che evoca il terzo interlocutore, l'uomo politico.

Si parla di compiti nuovi, di discussioni superate, di Stato-collettività, di scelte diverse da quelle tradizionali.

A quale fine tendono?

La risposta degli economisti è sicura nell'indicare a quale fine dovrebbero tendere anche se permangono le incertezze obiettive della sua definizione: è il massimo di ofelimità collettiva.

A queste sentiamo anteporre le scelte politiche.

Ma che cosa sono queste scelte politiche?

A questa domanda che sento sempre più viva ed incalzante, io non sono capace nè ho finora trovate persone capaci di dare una soddisfacente risposta. Ho sentito soprattutto risposte istituzionali: le scelte politiche sono quelle adottate da certe maggioranze di persone che, elette democraticamente, sempre che per forza di leggi delega, o di commissioni che restringono le decisioni ad un ambito molto parziale di esse, o per soluzioni partitocratiche anche questo non sia del tutto vero. Ma tutto ciò non soddisfa. Deve esservi un metro obiettivo che misuri la validità delle scelte politiche come misura quella delle scelte economiche; di fronte al quale i politici devono rispondere come gli economisti.

Da questo punto di vista, per le idee che politicamente e più o meno inavvertitamente possono essersi introdotte come ipotesi di lavoro per uno schema giuridico, desidero dire che ci sono ancora economisti convinti che lo Stato può utilmente programmare se questo significa (ma è sempre stato fatto) usare i propri mezzi ed usarli per orientare l'attività collettiva; lo Stato, anzi, ha ancora a tale scopo strumenti tradizionali di non superata



validità. Quando lo Stato pretende di evolversi ai compiti nuovi che abbisognano di strumenti di coercizione per i programmi, merita ricordare che gli esempi più concreti di progresso economico, sociale e democratico si sono attuati senza tale evoluzione.

### **Alfonso Tesauro, Presidente**

*RINGRAZIO il collega Galli di questo lucido e coraggioso intervento. Lo ringrazio anche a titolo personale perchè egli mi ha con molta generosità qualificato maestro suo.*

*Ho il solo merito, nei suoi confronti amministrativi, di avere partecipato or sono circa 30 anni alla commissione giudicatrice del concorso del quale egli fu, con mia viva soddisfazione, giudicato primo all'unanimità. Egli oggi corrisponde largamente alle attese che allora riponevamo nella sua futura carriera universitaria.*

### **Giuseppe Palomba**

Ordinario di Economia politica,  
Università di Napoli, Facoltà di Economia e Commercio.

SICCOME siamo andati avanti nella discussione, avrei bisogno di fare altre due o tre precisazioni per non essere frainteso.

Innanzitutto io non ho dissensi con i giuristi. Dico anzi che noi dobbiamo camminare insieme e ci dobbiamo comprendere meglio. Quando Guarino dice — noi ammettiamo che ci sia una legge, elaborata da una Commissione, la quale Commissione di « esperti » o « consulenti » ecc., ha formulato un piano che il Parlamento ha approvato, il piano diventa legge divenuta cioè esecutivo — non ho niente da obiettare. Ma il difficile è proprio come addivenire all'approvazione di un piano. Tutt'altro da ciò che diceva Parravicini, secondo cui io non condividerei la formulazione di un piano. Ma questo lo abbiamo chiarito dopo. Io desidero solo che si stabilisca cosa significa « Piano ». Come ha detto Galli, noi possiamo trovarci di fronte a un gravissimo inconveniente. Mentre il giurista ci dice: il bilancio è un mezzo, il piano è il suo fine; noi ci potremmo trovare rimandati al mezzo e, quindi, finire per costituire il vuoto in un vuoto. E questo per me è gravissimo.

Stabiliamo dunque che cosa significa « Piano ». Non voglio avere risposte dal professor Guarino. Con i giuristi non mi ci metto; so che avrei la peggio! Desidero tuttavia sapere, dai miei colleghi economisti, che cosa



dobbiamo intendere per piano. O dobbiamo forse arrivare alla posizione assurda, che « piano » significa proprio che non esiste alcun piano?

## Giulio La Volpe

Ordinario di Economia politica,  
Istituto Universitario di Venezia, Facoltà di Economia e Commercio.

ERA DA ASPETTARSI che la discussione sui problemi dell'organizzazione finanziaria dello Stato e sui rapporti tra il bilancio e la programmazione — oggetto delle due relazioni di questo Convegno — si sarebbe accentrata, per la viva attualità dell'argomento, sulla pianificazione o programmazione come dir si voglia. Scopo del mio intervento è di chiarire alcuni aspetti fondamentali del concetto stesso della programmazione e dei problemi che le sono propri, nell'intento, in particolare, di contribuire al dialogo fra giuristi ed economisti che mi sembra costituire uno dei più vivi motivi di validità di questo convegno.

Prendo perciò anch'io le mosse dalla vivace e penetrante relazione del prof. Guarino e precisamente dal principio metodologico da lui enunciato circa la revisione dell'ordinamento giuridico dell'attività della pubblica amministrazione: revisione resa necessaria dall'estendersi dei campi e dal moltiplicarsi delle forme in cui questa si attua ed è destinata ad attuarsi, anche per effetto della programmazione e dei nuovi tipi di organizzazione centrale che essa richiede. Mi riferisco precisamente all'esigenza da lui efficacemente sostenuta che l'attività dello Stato contemporaneo sia sottoposta ad una disciplina opportunamente diversificata secondo i tipi di funzioni, attribuendo a ciascuna la forma organizzativa — norme e controlli — più adatta. Questa impostazione metodologica — di cui si intuisce la validità, ma che solo i giuristi sono in grado di intendere nella sua portata innovativa degli ordinamenti e della stessa scienza del diritto — è destinata a concretarsi, per quanto riguarda l'economia, in relazione ai concreti modi in cui l'attività pubblica si esercita ed alla logica economica loro propria; tocca perciò a noi studiosi di economia fornire i relativi costrutti concettuali a cui i giuristi devono dare forma giuridica.

1. Per comprendere la natura e la logica della programmazione ritengo di importanza fondamentale, specie in vista dei problemi economici e giuridici della programmazione, distinguere nell'attività pubblica i *modi* in cui essa partecipa allo svolgimento dei processi economici e le *strutture* da cui nei singoli rami e settori è comunque condizionata: distinzione che vale



per ogni soggetto operante nel mondo economico, ma che presenta una grande rilevanza nel campo pubblico.

Modi fondamentali di partecipazione allo svolgimento dei processi economici sono sia l'esecuzione di operazioni economiche (aventi cioè per oggetto l'acquisizione e l'impiego di mezzi economici reali, finanziari, monetari): attività economica in senso stretto che, per evitare equivoci, diremo di *gestione economica*; sia la determinazione e variazione dei valori di variabili destinate a regolare, nel suo svolgimento, l'attività economica propria e di altri operatori: attività di *regolazione dell'economia*.

Fra le strutture nel cui ambito i soggetti svolgono la loro attività, e che possono essere naturali o sociali — secondo che siano proprie dell'ambiente naturale o di quello sociale — presentano naturalmente un particolare interesse quelle strutture sociali che sono poste in essere da singoli soggetti e danno perciò origine ad un tipo d'attività — saltuaria, per l'oggetto suo proprio — che diremo di *strutturazione*.

Nel campo privato — tacendo della gestione economica di cui sono ben note le forme — manifestazioni principali dell'attività di regolazione sono le prefissazioni di prezzi e di altre variabili operative (sconti, termini ecc.); mentre esempi di strutturazione sono la scelta della forma sociale, l'organizzazione di una rete di distribuzione dei prodotti, la costituzione di un cartello. Nel campo pubblico — in cui l'attività di gestione ha avuto un'espansione da cui derivano problemi che assumono nel mondo socialista le maggiori dimensioni ed i più gravi aspetti non soltanto economici — l'attività regolatrice si esercita con la determinazione di una vasta gamma di variabili operative interessanti l'economia privata e quella pubblica, come aliquote fiscali, dazi e contingenti all'importazione, prezzi, saggi d'interesse (tasso ufficiale di sconto, saggi bancari minimi e massimi, tassi su operazioni di credito agevolato ecc.), oneri e prestazioni monetarie previdenziali, emissioni obbligatorie, e così via. Nè meno imponente è l'attività pubblica di strutturazione dell'economia che va dalla formazione del sistema fiscale e delle tariffe doganali alla determinazione della struttura dei prezzi di servizi e prodotti forniti da amministrazioni ed imprese pubbliche e delle relative condizioni di contratto; dalla disciplina del credito, della borsa e dei mercati all'ordinamento della previdenza ed assistenza sociale; dalla riforma fondiaria e dei contratti agricoli alla costituzione di enti ed imprese pubbliche di ogni specie ed alla determinazione dei loro fini e limiti istituzionali e dei relativi criteri di gestione. E ciò senza dire dei rapporti collettivi di lavoro che comportano tanto la determinazione dei minimi salariali e di altri compensi, attività tipicamente regolatrice, quanto la strutturazione dei rapporti e delle condizioni di lavoro.



2. Ebbene, le distinzioni proposte, che potrebbero forse apparire a prima vista aride e scolastiche, sono di grande aiuto per intendere gli innumerevoli e multiformi problemi che si uniscono malamente in un sol fascio sotto il nome della programmazione, e la natura delle loro possibili soluzioni.

Per programmazione si intende propriamente la determinazione, da parte di un soggetto, della configurazione da dare alla propria attività in un periodo di tempo opportunamente esteso verso il futuro; e ciò allo scopo di poter prendere correntemente le proprie decisioni in modo da conseguire — secondo la sua situazione attuale e le sue previsioni — il massimo risultato possibile oppure dati risultati con un minimo di costi e di conseguenze non desiderate. Come tale essa è evidentemente propria di ogni soggetto e di ogni forma di attività, e nel campo dell'economia comporta — sia pure in modi diversi e con le possibili correzioni rese convenienti dal mutare delle condizioni operative — la prefissazione dell'andamento di consumi, di investimenti, di produzioni e così via, e insieme la predisposizione delle connesse decisioni dell'operatore.

Nondimeno, quando se ne parli, come se ne parla non da oggi in Italia, a proposito dell'azione pubblica intesa al governo dell'economia di un paese, una semplicistica concezione dei processi economici e le esperienze delle economie socialiste portano insieme cittadini e riformatori — auspicandola o condannandola — a concepire la programmazione come gestione pubblica di attività economiche o come regolazione coercitiva della produzione privata. Ma le esperienze dei paesi socialisti hanno ormai palesemente dimostrato le fondamentali ed irrimediabili deficienze della gestione pubblica burocratica ed accentrata, mentre la logica stessa dell'economia di mercato e l'enorme complessità dell'attuazione di una generale programmazione coercitiva della produzione privata rendono utopistica una tale forma di governo dell'economia. Nè l'una nè l'altra sono atte a realizzare la più efficiente utilizzazione delle risorse, lo sviluppo economico ed il massimo benessere dei cittadini, senza dire degli effetti sociali della diffusione del dominio politico dell'economia.

Quando poi si considerino gli innumerevoli e gravi problemi del nostro paese — in presenza di una pubblica amministrazione che in un lungo decennio di sviluppo economico e di spontaneo accrescimento delle sue risorse si è dimostrata affatto impari ai suoi compiti ed incapace perfino di assolvere in modo adeguato le sue funzioni tradizionali — non si può certo pensare, in tali condizioni e dopo simili esperienze, di fare affidamento su una ulteriore espansione della gestione e della regolazione pubblica dell'economia. Dobbiamo obiettivamente riconoscere che una così rapida ed inattesa evoluzione industriale e sociale, quale quella verificatasi nel nostro paese, ed il conseguente moltiplicarsi ed ingigantirsi dei problemi non potevano non



provocare — a prescindere dai tanti fattori che ne hanno aggravato le proporzioni — squilibri a danno del settore pubblico e nel contempo un'espansione euforica dell'azione pubblica in ogni settore e nelle più diverse forme, disordinata ed ineguale, troppo spesso contrastante nei fini e inefficace nei mezzi. Ma dobbiamo pure domandarci — e la risposta non può non essere affermativa — se, di fronte al permanere di tanti problemi insoluti ed all'insorgere di nuovi, non sia soprattutto necessario un profondo e sistematico riesame critico dei fini e dei metodi dell'intero governo pubblico dell'economia; e se tale esame più che ad estendere ulteriormente la gestione e la regolazione pubblica dei processi economici non debba essere rivolto invece a mettere ordine negli interventi, a ridurli, semplificarli e coordinarli, a renderne più razionali le tecniche e i criteri, ad evitare il cumularsi eccessivo di effetti in taluni campi ed il loro compensarsi in altri, od il prodursi di effetti contrari a quelli perseguiti o comunque non desiderati. Dobbiamo chiederci, infine, se la programmazione pubblica dell'economia — intesa nel senso, comune ad ogni operatore, di razionale preordinamento della propria attività —, anziché un metodo generale per la migliore soluzione dei problemi di governo dell'economia, non valga invece, e non debba valere, se non per una parte di essi.

3. — Ebbene, per rispondere a questi interrogativi un valido ausilio ci viene offerto precisamente dalla predetta distinzione dei tipi fondamentali di attività nel mondo economico. Essa ci mostra che i problemi del governo dell'economia possono essere tanto di strutturazione, ossia di istituzione e revisione delle condizioni e dei congegni nel cui ambito le attività pubbliche e private sono destinate a svolgersi, quanto di gestione e di regolazione, cioè problemi propri dell'attività pubblica rivolta — nel corso dei processi economici e nel quadro delle strutture esistenti — al conseguimento dei suoi fini, e soggetta perciò a programmazione.

Se ne trae così la distinzione di tre diversi metodi di soluzione dei problemi pubblici: strutturazione, regolazione, gestione. Distinzione di grandissima portata poichè con la strutturazione si pongono in atto congegni destinati ad operare durevolmente ed a risolvere appunto per loro stessa virtù i relativi problemi, mentre con la regolazione e la gestione pubblica delle attività economiche si impegnano i dirigenti pubblici nei vari settori ad una azione continuativa e mutevole secondo le congiunture economiche e politiche. Ed è evidente che — a parità di risultati ed in contrasto con l'opposto ordine di preferenza della classe politica e burocratica — la strutturazione sia da preferirsi alla regolazione, e la regolazione alla gestione. Esigono tale ordine di preferenza: la semplificazione del governo dell'economia, l'efficienza delle imprese private e dell'economia di mercato, le distorsioni delle gestioni



pubbliche non affidate a dirigenti dotati di capacità imprenditoriali e sottratti insieme alle costrizioni degli ordinamenti burocratici ed alle pressioni politiche perturbatrici; la complessità del problema del soddisfacimento delle condizioni da cui dipende il benessere di un paese (di cui dovrò accennare in seguito) e la necessità che esse siano realizzate per effetto implicito del gioco dei meccanismi regolatori dei processi economici; la moltiplicazione, infine, dei centri autonomi di potere — anche in materia di controllo amministrativo — quale condizione di sopravvivenza di un sistema politico-economico non soggetto all'accentramento politico e burocratico e non dominato — a danno dell'intera vita del paese — dalla ferrea logica del potere politico totalitario.

Se si esaminano in base ai concetti e criteri delineati i tanti e diversi problemi economici del nostro paese che da anni si dibattono e la cui soluzione si vorrebbe affidata alla programmazione — senza tuttavia indicarne la logica economica e troppo spesso nemmeno i criteri operativi —, non si tarda a rendersi conto come essi solo in parte siano realmente di programmazione, trattandosi di problemi inerenti alla corrente attività pubblica di gestione e di regolazione nei vari settori in cui essa si esercita. In effetti, i problemi del nostro paese — comuni del resto all'intero mondo contemporaneo — si rivelano in prevalenza e soprattutto come problemi di strutturazione, e ciò anche quando, insorgendo nel concreto svolgimento dell'attività di gestione e regolazione pubblica sembrerebbero essere chiaramente di programmazione.

Si tratta, infatti, ora di imperfezione e vecchiezza di norme, di istituzioni, di criteri amministrativi e di gestione, ora di eccesso di modi e forme di intervento, ora di mancanza di strutture. La stessa proliferazione delle gestioni pubbliche e soprattutto dell'attività di regolazione — di cui esempio massimo è il crescere e il particolareggiarsi impressionante dell'attività legislativa — è conseguenza, fra l'altro, dell'errore di non porre rimedio alle conseguenze di deficienze di struttura riconoscendole come tali e adottando quindi gli opportuni provvedimenti, ma di intervenire invece di volta in volta allo scopo di realizzare le correzioni desiderate mediante il ricorso ad atti di gestione e a mezzi di regolazione, destinati per ciò stesso a dover essere frequentemente adeguati al mutare delle congiunture. Problemi di struttura comportano altresì le esigenze, che in ogni campo si manifestano, di rendere più razionali, semplificare e coordinare i modi dell'azione pubblica. Problema di struttura è infine la stessa scelta dei modi di realizzazione dei fini perseguiti. E l'incapacità di comprendere la possibilità e i modi di conseguire certi fini mediante adeguati mezzi strutturali o di regolazione è uno dei fattori che, insieme ad altri connessi alla logica dei processi politici, sono all'origine dell'espansione delle forme di gestione pubblica cui da tempo assistiamo e che, se non contenuta, potrebbe portarci a mano a mano alla soppressione dell'economia di mercato e al dominio politico e burocratico dell'economia che



gli stessi paesi socialisti, dopo esperienze ben note, danno chiari segni di voler ridurre avviando una revisione di strutture che supererà probabilmente ogni attuale previsione.

4. — Esempi della origine e della natura strutturale dei problemi attuali dell'economia italiana si riscontrano in ogni campo. Ne scelgo alcuni a caso. In pieno sviluppo economico, la pubblica amministrazione non ha saputo destinare all'adeguamento del trattamento dei suoi dipendenti una quota adeguata degli spontanei accrescimenti di entrate di cui ha beneficiato, provocando così, in tutti i settori e ad ogni livello, una grave deficienza quantitativa e qualitativa di personale, causa non ultima delle sue ben note carenze. Non è difficile comprendere quanto abbia contribuito a tali crisi l'eccessiva rigidità dell'ordinamento delle retribuzioni, regolate in modo stretto ed uniforme per vari settori e non soggette a congegni automatici di adeguamento al costo della vita, e quali vantaggi potrebbero scaturire — in questa materia come in tante altre — dalla concessione, a parità di spesa, di una maggiore autonomia alle singole amministrazioni.

Un altro vistoso esempio ci è offerto dai problemi dell'assistenza sanitaria degli istituti di previdenza sociale e dalla crisi ospedaliera. Nell'intento di ridurre gli enormi costi della previdenza ed assistenza sociale, oltre alla unificazione delle gestioni previdenziali — provvedimento che per la natura finanziaria loro propria non suscita obiezioni di principio, pur essendo per certi aspetti discutibile — si propugna pure l'unificazione in un solo ente delle gestioni sanitarie. Di fronte alla grave carenza dell'INAM e delle sue strutture operative ed all'efficienza di tanti enti minori, si può veramente aspettarsi che la creazione di un ente accentrato e necessariamente più burocratico determini un miglioramento delle prestazioni ed una riduzione dei costi, o non è piuttosto da temersi un ulteriore peggioramento della gestione? È un grossissimo problema di struttura, il quale va risolto tenendo pure conto del danno politico e sociale (cui s'è già accennato) dell'accentramento del potere pubblico, economico e burocratico, e avendo presente che negli stessi paesi socialisti si comincia a pensare, proprio per motivi di efficienza, a forme di concorrenza fra imprese pubbliche.

Sembra quindi lecito domandarsi se il problema non potrebbe invece essere risolto lasciando agli assicurati la libera scelta dell'ente cui affidare la propria assistenza ed a cui andrebbero i relativi contributi, creando così le condizioni per una stimolante concorrenza. Gli enti autorizzati — assoggettati ad opportuna disciplina (con eventuale limitazione del numero degli iscritti) e sottoposti a controllo — sarebbero indotti ad organizzarsi nel modo più efficiente secondo le proprie dimensioni e condizioni operative, anche perchè sollecitati da un più diretto interesse alla riduzione dei costi ed al-



l'efficacia delle prestazioni. Per questa via si potrebbe avviare a soluzione anche il connesso problema ospedaliero, che trae origine dalla inadeguatezza della vecchia organizzazione fondata su presupposti caritativi ed è aggravato dai difficili rapporti con gli enti assistenziali. Gli ospedali potrebbero infatti assumere anche la funzione di enti autorizzati alla diretta assunzione dell'assistenza sanitaria sociale, dando così un validissimo apporto alla creazione di una vasta rete di enti sanitari autonomi, di proporzioni economicamente convenienti e spronati, dove possibile, dalla concorrenza.

Altri esempi di problemi di struttura sono forniti dagli interventi congiunturali — recenti e in preparazione — intesi a contenere l'aumento dei prezzi e a ridurre il disavanzo della bilancia dei pagamenti. Tali interventi, infatti, comportano soprattutto la ricerca dei mezzi di manovra di cui valersi: ricerca che è appunto problema di struttura. I provvedimenti sulla limitazione delle vendite a rate hanno messo in evidenza gli inconvenienti, la incertezza efficacia e la complicatezza di forme d'intervento occasionali e discriminatorie, dimostrando l'opportunità del ricorso a strumenti operanti in modo diffuso e senza discriminazioni qualitative, come la generale restrizione del credito bancario promossa dall'istituto di emissione con i mezzi di cui dispone.

Colgo l'occasione per rilevare che è invece da respingere la discriminazione qualitativa del credito come strumento di una generale regolazione dello sviluppo dei vari settori della produzione nazionale. A prescindere da motivi inerenti al conseguimento del massimo risultato per la collettività — argomento sul quale dovrò soffermarmi fra poco —, un simile proposito comporterebbe una generale programmazione dell'economia che, come accennato, non solo è irrealizzabile, per la sua estrema complessità, in un sistema largamente fondato sull'economia di mercato, ma attribuirebbe alla classe politica — cui essa necessariamente competerebbe — compiti estranei alle sue naturali funzioni e attitudini e che essa sarebbe quindi indotta ad adempiere, anziché secondo la logica dell'economia, secondo la logica della politica e la forza degli interessi particolari di cui è espressione. Sarebbe un grave avanzamento del dominio della politica sull'economia: dominio che — una volta rotti i meccanismi essenziali — conduce per forza di cose a forme burocratiche ed accentrate di governo e gestione dei processi economici che hanno chiaramente dimostrato le loro enormi deficienze e che i paesi socialisti dovranno superare — come timidamente accennano — se vorranno conseguire condizioni di efficienza e di vita comparabili a quelle dei paesi occidentali.

5. — È naturale a questo punto domandarsi quali mezzi offra la teoria economica per una revisione ed integrazione delle strutture ed in genere per un razionale governo dell'economia. Benchè l'argomento sia assai complesso, procurerò di delinearlo rapidamente. La teoria economica offre, a mio avviso,



due principali strumenti concettuali; l'uno concerne la razionalità della manovra economica, ossia dell'azione pubblica volta a realizzare dati andamenti economici, ed è proprio perciò della programmazione; l'altro riguarda invece la concezione e la realizzazione del massimo risultato per la collettività o, come si dice comunemente, dell'interesse generale di un paese.

I principi inerenti alla razionalità della manovra economica a cui i moderni mezzi elettronici potranno fornire un ausilio un tempo impensabile — si riassumono nella razionale impostazione dei relativi problemi riguardo sia alla natura dei processi in cui essa deve svolgersi, sia alla scelta, all'adeguato impiego e al coordinamento dei mezzi di regolazione e degli atti di gestione di cui si intenda o si debba valersi. Fondamentale è il principio che debbono essere messe in atto ed opportunamente aggiustate tante variabili operative quante sono le grandezze economiche — produzioni, consumi, prezzi ecc. — cui si voglia imprimere un determinato andamento.

Per comprendere l'importanza di questo principio basta pensare alla congerie di mezzi con cui più o meno consapevolmente si agisce in singoli campi più o meno estesi dell'economia. La distribuzione dei redditi ad esempio, è soggetta a congegni e discriminazioni salariali, fiscali, previdenziali, assistenziali, doganali, di prezzi, cui si aggiungono forme meno palesi, come la copertura di costi propri di singoli settori a spese della collettività (porti, canali, opera di fondazione di zone industriali) o la raccolta dei fondi occorrenti per nuovi investimenti mediante specifiche maggiorazioni tariffarie a carico degli utenti. E non diciamo delle agevolazioni e discriminazioni di ogni genere che nel nostro paese sono venute crescendo in maniera disordinata a favore dei singoli settori e di regioni, zone e comuni cosiddetti depressi — con effetti assai spesso contrastantisi. Di qui esigenze di semplificazione e di coordinamento, che pongono anch'esse problemi di chiara natura strutturale.

Il secondo strumento concettuale fornito dalla teoria economica per il buon governo di un paese consiste, come accennavo, nella precisazione di ciò che si debba intendere, per quanto concerne problemi economici, per interesse generale: concetto al quale si fa immancabilmente richiamo in occasione di ogni provvedimento preso dai dirigenti pubblici o ad essi richiesto, senza darne tuttavia una precisa enunciazione. In effetti tale concetto è tutt'altro che semplice poichè, a differenza dell'interesse dei singoli — consistente nel conseguire un massimo di utilità o di redditi monetari o di potere politico, o di risultati ad essi equivalenti — l'interesse generale si riferisce globalmente allo svolgimento dell'intera economia di un paese.

Ebbene in tale campo — assai complesso e tuttora da esplorare — la scienza economica ha raggiunto risultati fondamentali, di cui non si può dire si sia compresa appieno l'importanza e che credo opportuno richiamare sia pur nel modo più conciso possibile.



Si dimostra infatti che il massimo risultato per una collettività va inteso, in modo appropriato, come realizzazione di una configurazione del processo reale di produzione e di consumo che non ammetta mutamenti atti a giovare ad uno o più consumatori senza recar danno ad altri; e comporta precisamente il soddisfacimento di due gruppi di condizioni, che diremo perciò di convenienza economica collettiva. L'uno, riguardante la ripartizione dei consumi, vuole principalmente che i tassi di sostituzione di ciascun bene di consumo (rispetto ad un altro) di tutti i consumatori si eguaglino fra loro. L'altro, concernente la ripartizione dei fattori produttivi disponibili nel paese, consiste nella realizzazione di date relazioni fra determinati coefficienti tecnici propri della tecnica produttiva, quali il livellamento delle produttività marginali che ciascun fattore presenta nelle unità produttive destinate al conseguimento di uno stesso prodotto e l'eguagliamento dei tassi di sostituzione che ciascun fattore produttivo sostituibile presenta (rispetto ad un altro), nelle unità produttive di ogni ramo di produzione in cui sia impiegato.

6. — L'analisi della convenienza economica collettiva rappresenta uno strumento concettuale veramente illuminante ai fini dei problemi in discussione e del più generale problema del nostro tempo, in cui essi rientrano, che è quello di una razionale strutturazione dell'economia. Da essa si desume chiaramente che il massimo risultato, o benessere, per un paese è soggetto ad un sistema di innumerevoli condizioni concernenti le operazioni economiche reali di consumo e di produzione compiute dai singoli operatori; ed implica per di più valutazioni di utilità per loro natura soggettive, proprie dei singoli consumatori, e stime di coefficienti della tecnica produttiva anch'esse in massima parte soggettive. Ne deriva anzitutto la dimostrazione che il massimo risultato non può essere realizzato — nei limiti in cui può esserlo, in concreto, nel dinamismo della vita sociale — se non per effetto implicito del meccanismo di un sistema economico fondato sull'attività dei singoli soggetti, privati e pubblici, che in quanto destinatari dei consumi od effettivi dirigenti e partecipi dei processi produttivi sono i soli in grado di effettuare le stime su cui si fondano le condizioni di convenienza economica collettiva.

Di qui la intrinseca inefficienza dei sistemi totali o parziali di gestione burocratica dell'economia, affidata a soggetti estranei ai processi economici. Di qui la insostituibile validità dei sistemi economici basati sull'attività dei naturali soggetti dell'attività economica, guidati dalla ricerca di un proprio massimo risultato. Da tale ricerca derivano infatti congegni e regole di condotta immanenti nella struttura dei processi economici e dei mercati in particolare, epperò meccanismi atti a soddisfare per virtù della loro stessa struttura le condizioni proprie della convenienza economica collettiva, e quindi ben più validi della più efficace regolazione pubblica o della più



volonterosa gestione burocratica. Di qui infine la necessità di un'azione pubblica intesa a modificare e ad integrare le strutture proprie del mondo economico, e quelle di mercato in ispecie, in modo da renderle atte a realizzare il più possibile le condizioni della convenienza economica collettiva.

Pertanto, come la logica della manovra economica, propria della programmazione, fornisce i principi razionali dell'attività pubblica — di regolazione e di gestione — intesa a promuovere il verificarsi di dati andamenti economici, così la logica della realizzazione strutturale delle condizioni della convenienza economica collettiva fornisce i criteri per una razionale strutturazione da parte dei dirigenti pubblici dei meccanismi dell'economia privata e degli stessi congegni della loro attività di regolazione e di gestione.

Se si esamina sotto questo aspetto la vasta e multiforme mole dei congegni messi in opera dai dirigenti pubblici in ogni loro campo d'azione, non si tarderà a comprendere quanti di essi, per la loro natura o per singoli elementi costitutivi, contribuiscano ad allontanare i processi economici reali di produzione e di consumo dalle configurazioni rispondenti alle condizioni di convenienza economica collettiva. Tali dannosi effetti determinano non solo i dazi, le discriminazioni valutarie, fiscali ed altre inerenti ai rapporti economici con l'estero, ben note alla teoria degli scambi internazionali a partire dalla classica enunciazione ricardiana; ma anche discriminazioni e congegni fiscali e previdenziali, diversificazioni di prezzi e di saggi d'interesse, condizioni tariffarie e di contratto, disposizioni dei regolamenti di mercato e criteri di concessione delle licenze di commercio, ordinamenti di enti e regole di gestione, ed ogni altra specie di congegni propri dell'attività pubblica fino alle più impensabili norme amministrative come, ad esempio, quelle inerenti al rilascio delle patenti di guida degli autoveicoli addetti al trasporto delle merci.

Non occorre dire che la revisione delle strutture sociali del mondo economico e il conseguimento dei fini propri dell'attività pubblica con strumenti che non siano in contrasto con la convenienza economica collettiva — problema fondamentale del nostro tempo in ogni paese e regime politico — non è solo problema di teoria e di tecnica economica. Esso è anche e soprattutto un problema di strutture politiche ed amministrative epperò altresì un problema politico come politici sono in buona parte i fattori che — nella evoluzione economica e sociale generata dalla rivoluzione industriale tuttora in pieno sviluppo — hanno provocato dappertutto l'espansione dell'attività pubblica nell'economia fino al completo dominio di questa nei paesi socialisti. Poichè il calcolo politico si fonda su elementi estranei alle condizioni della convenienza economica collettiva, i relativi criteri e congegni operativi non possono realizzare in modo implicito tali condizioni. Ciò vuol dire che le gestioni pubbliche, opportunamente strutturate secondo i compiti loro assegnati, debbono essere sottratte all'influenza della classe politica, e che il



calcolo politico non deve poter imporre l'adozione di strutture sociali dell'economia, ed in specie di congegni di regolazione e di gestione pubblica, che interferiscano nei meccanismi da cui dipende la realizzazione implicita delle predette condizioni.

Queste conclusioni non rappresentano una eccessiva ed arbitraria limitazione della vita politica. Si dimostra che le condizioni di convenienza economica collettiva non determinano strettamente l'intero processo economico, ma lasciano un largo campo di libertà inerente alla distribuzione del reddito monetario fra i singoli. È appunto quello spettante alla classe politica nell'esercizio della funzione che le è propria di comporre i contrasti d'interesse, che in materia economica vertono essenzialmente sulla distribuzione dei redditi.

**Alfonso Tesauro**, Presidente

IO RINGRAZIO il prof. La Volpe per la dotta esposizione relativa alle sue perplessità e relative giustificazioni.

**Carlo Emilio Ferri**

Ordinario di Economia politica,  
Università di Pavia, Facoltà di Scienze Politiche.

CREDO CHE l'ascolto delle due relazioni fondamentali che hanno costituito il cardine del nostro Congresso, e dalle quali abbiamo preso le mosse per le nostre osservazioni, se ha suscitato e suscita perplessità è perchè in esse abbiamo constatato l'assenza o la non sufficiente presenza del soggetto economico, dell'unità di consumo, dell'unità produttiva o, in termini consueti, del soggetto « uomo ». La relazione del professor Scotto, così aderente alle realtà nazionali e internazionali, ci ha fornito dati veramente suggestivi e probanti, osservazioni chiarificatrici sul problema della pubblica amministrazione finanziaria, ha suggerito nelle sue conclusioni implicite ed esplicite indicazioni di riforma e inviti di adeguamento ai metodi usati da altra amministrazione. Forse il relatore non ha messo in sufficiente luce la posizione dell'uomo di fronte all'amministrazione finanziaria, come cittadino e contribuente; questa non è una lacuna, perchè evidentemente la relazione non si proponeva questo scopo. Ad allargare il tema hanno contribuito in parte le osservazioni dei colleghi che si sono succeduti a questa tribuna. Essi hanno ricordato la posizione del contribuente, soprattutto in ordinamenti giuridici di alto sviluppo e di alta civiltà, come quello statunitense, e hanno suggerito procedi-



menti di natura processuale al fine di supplire a questa mancanza e colmare questa lacuna. Vorrei aggiungere che questa posizione dell'uomo, del cittadino, del contribuente, deve essere considerata e deve trovar la propria piena e completa soddisfazione non solamente sul terreno procedurale, ma anche nelle leggi sostanziali, anche nell'ordinamento stesso tributario, dove non è possibile l'astratta configurazione di un contribuente avulso dalla sua posizione sociale concreta. Si deve perciò arrivare quanto più è possibile a situare la posizione del singolo e ad armonizzarla con le molteplici realtà a cui deve soddisfare; la legislazione tributaria degli Stati Uniti, anche in questo settore, può essere di esempio. Le molteplici detrazioni che ivi sono consentite per ragioni benefiche e culturali trovano la loro considerazione appunto nello scopo di determinare una costante, inalterata armonia fra la capacità contributiva del singolo e quello che è il peso che egli deve sopportare ai fini della pubblica spesa dello Stato.

Ma questo uomo troppo *sconosciuto* riaffiora nella relazione giuridica amministrativistica del prof. Guarino. Non poteva non riaffiorare, perchè questa relazione, centrando la propria attenzione e la propria indagine sugli organi amministrativi, sui rapporti tra bilancio e piano, doveva mettere in evidenza la posizione dell'individuo di fronte al processo storico, di regolamentazione coercitiva del quale oggi alcuni affermano l'ineluttabilità e altri avvertono il pericolo. Ebbene l'individuo, di fronte alla possibilità coercitiva del piano ha una sua determinata configurazione e reazione, dalle quali non possiamo prescindere, e che vari oratori hanno già sottolineato con eccezionale competenza e penetrazione.

Si è parlato di un dato ineluttabile, come di una fatalità alla quale non è dato reagire, di un piano coercitivo, cogente, imperativo, e si è fatto riferimento, per evitare ogni e qualsiasi possibilità di discussione, di critica o di arresto, all'art. 41 della Costituzione.

Senza invadere il terreno della competenza altrui, non è tuttavia difficile osservare che l'art. 41 della Costituzione, là dove parla di piano al tempo stesso parla di libera iniziativa e non prevede il carattere coercitivo. Possiamo affermare, quasi a paradosso, che nessun articolo è più programmato dell'articolo riguardante la programmazione, lasciando esso all'iniziativa politica, al legislatore di oggi e di domani, completa libertà di scelta e autonomia di direttive. Abbiamo anche sentito parlare, non senza sgoamento, persino di risparmio forzato. Nelle carenze di risparmio e investimenti, che gli economisti indicano come conseguenze ineluttabili di certe situazioni e di determinati provvedimenti, sorge infatti ancora una volta l'illusione di potervi supplire attraverso forme coercitive, che vorrebbero sostituire all'astinenza elettiva del singolo quella coercitiva del piano.

Ecco perchè dicevo che l'uomo imprenditore, come unità economica e



produttrice, è veramente assente da queste inquadrature e da queste concezioni. L'appello che il professor Guarino ha fatto nel finale della sua relazione alle concezioni della libertà e alle garanzie costituzionali del singolo, appello che è stato sottolineato, ricordo, dall'applauso dell'assemblea, ha tuttavia un valore di pura inserzione sul quadro generale ch'egli ha prospettato. È un appello del tutto distaccato. In realtà l'uomo deve essere tenuto presente, senza di cui ogni costruzione sociale, economica e politica è vana. E deve essere soprattutto tenuto presente quell'uomo qualificato che è l'imprenditore, l'iniziatore e realizzatore delle realtà economiche.

Chi viene da regioni che per ragioni strutturali o motivi sociali hanno un particolare livello di vita economica, come il famoso triangolo del Nord, ha oggi invece la sensazione precisa del disorientamento di questi imprenditori.

A questo punto è necessario fare una scelta. Essa, come ha osservato il prof. Galli, dovrebbe spettare al politico che invece è assente a questo nostro dibattito dove sono convenuti studiosi e scienziati. Ma se ancora i dibattiti di pensiero, le discussioni dottrinali sul piano dell'attualità possono avere vigore e influenza, la nostra scelta non deve apparire superflua, quanto meno come ammonimento e richiamo: la scelta fra economia di mercato ed economia centralizzata e diretta.

Inutile richiamarsi a esperienze ben note. L'economia di mercato è stata la condizione essenziale per la ripresa della Germania di Bonn dopo la grande sconfitta, e ha trovato nel cancelliere Erhard, ad un tempo, il realizzatore e il fautore. L'economia di mercato ha costruito e costruisce quotidianamente quell'*unicum* di prosperità, di potenza, di benessere e di giustizia sociale che sono gli Stati Uniti d'America.

Le circostanze della vita italiana e i motivi attuali del nostro sviluppo sociale ci hanno condotti a un bivio in cui la scelta diventa ineluttabile. Essa non impegna solo noi personalmente, ma anche il futuro due o tre generazioni di italiani e pare decidere definitivamente del nostro destino.

Scegliendo l'economia di mercato in una ordinata concezione moderna noi ci avvaliamo di un meccanismo collaudato da precise esperienze storiche riconoscendo in essa lo strumento creatore di ricchezza ed elargitore di benessere. Scegliendo l'economia di mercato noi ci avvaliamo per superiori fini collettivi delle attività degli innumerevoli imprenditori privati che, attraverso calcoli, previsioni, diciamo pure programmi, concorrono, ciascuno nella responsabilità del proprio limitato settore, al conseguimento di risultati collettivi.

Se tuttavia, invece di studiare, perfezionare e potenziare il complesso meccanismo dell'economia di mercato, ne comprimiamo il protagonista, nella



camicia di Nesso di un programma coercitivo, non arriveremo solo alla recessione economica, ma anche alla decadenza civile.

### **Alfonso Tesauro, Presidente**

*RINGRAZIO l'illustre professor Ferri per questa alata e commossa difesa della libertà economica. Il suo autorevolissimo intervento comprova la larghezza di apertura di questo Convegno che non è imprigionato in formule preeterminate.*

### **Emilio Gerelli**

Ordinario di Scienza delle finanze,  
Università di Pavia, Facoltà di Giurisprudenza.

IL PROBLEMA di cui vorrei occuparmi è quello dei rapporti tra l'amministrazione finanziaria dello Stato e quella degli Enti locali. Aggiungerò che, anche se mi sembra non averne esplicitamente parlato, il prof. Scotto in un precedente Convegno ha dimostrato, applicando le tecniche di raffronto che pure ha adottato qui, che se l'amministrazione finanziaria italiana si trova svantaggiata, quanto all'efficienza, rispetto ad amministrazioni finanziarie straniere, la situazione peggiora ulteriormente se ci si riferisce al raffronto tra l'amministrazione finanziaria degli Enti locali e quella erariale.

Lo spunto mi è stato offerto dalla relazione del prof. Guarino, nel corso della quale — se non ho inteso male — egli avrebbe sostenuto all'incirca la tesi: che i tributi propri degli Enti locali dovrebbero essere o aboliti o drasticamente ridotti, in quanto l'esistenza di tributi propri degli Enti locali costituirebbe la sopravvivenza di un feticcio, che ormai dovrebbe essere superato, sicchè il finanziamento degli Enti locali dovrebbe effettuarsi, soprattutto, mediante i trasferimenti fatti dallo Stato. Questo per quanto riguarda il lato del prelievo, e sempre se interpreto correttamente.

Per quanto invece riguarda la spesa degli Enti locali, il professor Guarino avrebbe affermato che, da questo punto di vista, egli riterrebbe che ad essi dovrebbe essere consentita completa libertà nel modo con cui le somme di cui essi dispongono dovrebbero essere erogate.

Io mi trovo su una posizione un poco diversa da quella esposta. Nel senso che concordo perfettamente sulla opportunità di centralizzare il prelievo per ragioni accennate anche dal professor Guarino, cioè per diminuire i costi di adempimento e di riscossione, e anche per permettere allo Stato



la effettuazione di politiche anticongiunturali, politiche di sviluppo ecc. che, ovviamente, non potrebbero manifestarsi se una notevole parte delle leve fiscali fosse nelle mani degli Enti locali. Mi pare tuttavia — e questo dico non tanto con riferimento al pensiero del professor Guarino, ma pensando a tesi che si manifestano abbastanza frequentemente — che non si debba andare troppo oltre nell'affermare addirittura che il finanziamento degli Enti locali debba fondarsi soltanto su trasferimenti effettuati dallo Stato con la abolizione di tutti, o quasi, i tributi propri dei primi.

Ci sono motivi abbastanza fondati per far ritenere, invece, che una certa parte del finanziamento degli Enti locali debba essere attuato con tributi propri. Per note ragioni: anzitutto perchè l'esistenza di tributi propri favorisce il senso di responsabilità nella spesa da parte degli Enti locali; in secondo luogo perchè il fondare il finanziamento degli Enti locali completamente sui trasferimenti da parte dello Stato significa sostanzialmente un controllo centrale quasi completo o quanto meno un controllo notevolissimo. Inoltre, la proposta in discussione sarebbe particolarmente attuabile nell'ipotesi in cui il funzionamento dello Stato fosse ineccepibile. Ma sappiamo che questo non è il caso, e cito l'esempio derivante dalla abolizione dell'imposta di consumo sul vino, in ragione della quale lo Stato dovrebbe versare particolari contributi, che molti Comuni tuttavia aspettano. La possibilità di disporre di tributi propri ha dunque anche da questo punto di vista fondata giustificazione. Infine, ed è forse la giustificazione principale, se esistono Enti locali, e se si ritiene che essi debbano continuare a esistere, è evidente, che ciò accade in quanto esistono pure funzioni particolarmente locali alle quali questi Enti debbono provvedere, e per l'adempimento di queste funzioni una certa fonte di tributi propri può essere necessaria oltre che opportuna.

A mio parere, in sintesi, occorrerebbe non avviarsi a una eccessiva delimitazione dell'area d'imposizione propria degli Enti locali.

Dal lato della spesa, a proposito della quale la tesi manifestata era di lasciare completamente liberi gli Enti locali, sono piuttosto perplesso. Soprattutto se si considera il problema non dirò dal punto di vista della programmazione, termine evidentemente carico di giudizi di valore, ma dal punto di vista di una politica economica nazionale. In tal caso, infatti, mi pare che questa assoluta libertà nella spesa da parte degli Enti locali debba essere attentamente considerata. Non dico che si dovrà imporre agli Enti locali di spendere in questo o in quest'altro modo, perchè in tal caso la loro ragion d'essere cesserebbe. Ma mi pare che nei riguardi degli Enti locali si dovrebbe arrivare a fare un discorso sul tipo di quello che si sta facendo o si intende fare ai sindacati. In altre parole, non si dovrebbe dire ai sindacati che, per conformarsi a una certa politica economica, sono tenuti a seguire determinate



vie. Si dovrebbe dire invece che, stabiliti determinati obiettivi e stabilito che per raggiungerli occorre utilizzare determinati strumenti, essi debbono dichiarare se intendono raggiungere questi obiettivi oppure no. Se la risposta è affermativa, evidentemente, debbono manifestare un comportamento che, almeno entro certi limiti, non sia in contrasto con questi obiettivi. Ragionamento analogo vale per gli Enti locali. Bisogna ottenere che non attuino politiche incompatibili con gli obiettivi generali che essi intendono raggiungere.

Ad esempio concreto si potrebbe addurre lo sviluppo di zone arretrate, nelle quali attualmente l'incentivo dato dagli Enti locali, sia attraverso le esenzioni fiscali, ma anche attraverso la politica della spesa, sembra — se consideriamo la questione da un punto di vista macroeconomico, cioè non con riferimento al singolo Ente locale — un meccanismo creato apposta per incentivare la localizzazione delle attività produttive proprio là dove c'è maggior svantaggio comparato. Cioè per far situare le imprese proprio nella posizione in cui esse meno efficientemente possono operare. E questo perché ovviamente gli Enti locali più poveri si svenano per ottenere la localizzazione nel loro territorio di attività produttive, e si manifestano poi — non faccio esempi — clamorosi risultati negativi che sembrano, almeno in parte, derivati da questa errata incentivazione degli Enti locali.

Non ho, purtroppo, soluzioni pronte da offrire in proposito. Penso tuttavia che da questo punto di vista i giuristi ci potrebbero aiutare. L'unica considerazione che posso fare è che un certo controllo delle attività degli Enti locali, sebbene indiretto, può ottenersi attraverso la utilizzazione dei contributi e dei trasferimenti dello Stato. Non ho bisogno naturalmente di ricordare qui come avvengono attualmente questi trasferimenti dallo Stato agli Enti locali. Dirò soltanto che se si dovesse decidere di influire sugli Enti locali nel senso che ho detto prima, il vincolare il comportamento dell'Ente locale, in determinati campi, con la percezione di certi contributi corrisposti dallo Stato potrebbe essere uno dei metodi per ottenere una certa coerenza nella politica economica delle diverse amministrazioni territoriali. Coerenza evidentemente necessaria per raggiungere i risultati generali che si vogliono perseguire in campo nazionale.

**Danilo De Cocci**, Presidente

*RINGRAZIO il collega Gerelli per il suo notevole contributo sui problemi della finanza locale e sulla loro interferenza col tema centrale del Congresso. Lo ringrazio anche per le particolari benemeritenze che egli ha verso la materia amministrativo-finanziaria per le iniziative che ha realizzato e sta realizzando.*



*Di molto interesse è la notizia della pubblicazione di ampi lavori di documentazione da parte dell'Istituto IRI in materia di finanza locale, che egli autorevolmente dirige.*

## Giulio Capodaglio

Ordinario di Economia politica,  
Università di Bari, Facoltà di Economia e Commercio.

NELLA SUA relazione, il prof. Guarino ha inquadrato i problemi dell'organizzazione finanziaria dello Stato, oggetto del nostro Convegno, nel più largo orizzonte della politica di programmazione. Ciò ha provocato l'effetto di un sasso scagliato nell'acqua: voglio dire che questa impostazione ha dominato le nostre discussioni.

Studiosi avvezzi a precisare i concetti prima di adoperarli, si sono chiesti: che cosa è la « programmazione »? Per il prof. Palomba, gli economisti dovrebbero elaborare un *loro* concetto di programmazione.

Esigenze giustissime. A me sembra però che, nel momento attuale, sia ancor più urgente cercare di penetrare e comprendere il concetto di programmazione che hanno in mente coloro i quali tale politica vogliono attuare nel nostro Paese.

A questo fine la relazione Guarino appare particolarmente importante. Se non m'inganno, essa ha espresso in termini giuridici quello che, più o meno, è il pensiero di coloro che si propongono di attuare in Italia una politica di programmazione. Dovrebbe essere compito degli studiosi di economia tradurre quello stesso concetto in termini economici.

In questo mio intervento tenterò di chiarire, soprattutto a me stesso, l'impostazione economica di siffatto problema.

Economia è *scelta*. Scelgono il padre e la madre di famiglia, scelgono i dirigenti di qualsiasi impresa privata o pubblica. La teoria economica non è che teoria delle scelte.

Di qui il problema preliminare di accertare, di volta in volta, chi sia il soggetto che in concreto opera le scelte di cui si tratta. Per quel che riguarda l'attività dello Stato, si può ricordare che con una certa dose d'ingenuità, forse, i primi eppur grandi teorici della scienza delle finanze ritennero che anche nell'economia finanziaria ad operare le scelte fosse il singolo cittadino, l'individuo, sia direttamente sia attraverso l'« intelligenza media » del Parlamento.

In linea generale è esatto, col prof. Guarino, che nell'attività finanziaria dello Stato le scelte sono coattive: v'è coazione sia nella scelta dei servizi da produrre, che nel distribuire fra i contribuenti il costo dei servizi stessi; gli organi preposti alla preparazione del bilancio non sono liberi; non è libero



neppure il Parlamento quando approva il bilancio medesimo. Le scelte sono imposte dalle leggi già esistenti e dalle circostanze del momento.

Tali proposizioni — dicevo — si possono accettare in linea generale con l'avvertenza però che i problemi economici assai raramente consistono in scelte « totalitarie », ma che essi si risolvono al margine: un po' più di questo, un po' meno di quello. Allora si può riconoscere che, *al margine*, le scelte avvengono in un certo spazio di libertà.

Ma libertà di scelta per chi? Questo il problema.

Anche negli Stati che si dicono e sono considerati democratici, è da escludere che titolari delle scelte relative all'economia finanziaria siano tutti oppure gran parte dei cittadini.

Non è ovviamente il caso di addentrarci nell'esame di questo argomento. Basta osservare che, in qualunque tipo di Stato, per la stragrande maggioranza dei soggetti e nell'ambito dell'economia finanziaria, è perfino contraddittorio parlare di scelte coattive: è più semplice e logicamente corretto riconoscere che essi non sono titolari di scelte, che cioè altri scelgono per loro.

Se ho ben capito, la politica di programmazione che si vorrebbe attuare in Italia consisterebbe precisamente nell'estendere ad altri settori economici i principi che dominano nel settore tradizionale della finanza pubblica. Anche in altri settori, cioè, i singoli cesserebbero di essere titolari di scelte quali produttori e quali consumatori.

Vi possono essere però diversità di metodi nell'esercizio della coazione. Ciò rende non del tutto pertinente un'obiezione che ho udito da più parti. Dove trovare — si è detto — i mezzi per finanziare la programmazione? Occorrerebbero somme enormi.

A me sembra che, muovendo quell'obiezione, si confonda la programmazione in generale con *un tipo* della stessa e precisamente con la programmazione dello sviluppo.

La programmazione è un ordinamento economico diretto — in tutto o in parte — dall'alto: nel quale cioè i singoli — in tutto o in parte — non sono più titolari delle scelte che appartengono invece ad un « superiore » politico. Tra i fini che il Superiore può proporsi non è necessariamente compreso questo di sviluppare il sistema economico o, più in particolare, d'industrializzare il paese. È chiaro invece che solo in quest'ultima ipotesi la politica di programmazione implica un problema di finanziamento: questo non sussiste sino a che quella politica si limita ad impartire *comandi* diversi da quelli che richiedono nuovi investimenti. Comandare ai singoli nel loro aspetto di consumatori o di produttori non richiede necessariamente nuove spese in misura apprezzabile. Perciò dal punto di vista logico è del tutto corretta l'impostazione del prof. Guarino, che ha inquadrato il bilancio dell'azienda statale come parte d'una politica di programmazione.



Naturalmente, come già si è osservato, titolare delle scelte oggetto della politica di programmazione è lo Stato. Ma non lo Stato-persona, dice il prof. Guarino, sibbene lo Stato-collettività. E gli organi di tale Stato trovano nell'ordinamento giuridico il limite all'arbitrio delle loro scelte.

Certamente questo linguaggio è pregno di significato per il giurista. Lo è un po' meno per lo studioso di economia il quale desidererebbe conoscere quali volontà concrete, volontà di uomini, si celino dietro il concetto di ordinamento giuridico. L'ordinamento giuridico è l'insieme delle leggi vigenti *pro tempore* e tutti sappiamo che le leggi variano a seconda delle forze politiche di volta in volta prevalenti.

Chiudo confessando che sono rimasto un po' sorpreso nell'ascoltare l'appello alla libertà come bene giuridico con cui il prof. Guarino ha concluso la sua brillante relazione. È una farfalla che non so come possa essere uscita dalla pesante crisalide dello Stato autoritario il quale coattivamente impone le sue scelte economiche ai componenti la collettività: nel che — abbiamo osservato — consiste sostanzialmente la politica di programmazione.

### **Alfonso Tesauro, Presidente**

*RINGRAZIO il prof. Capodaglio del bellissimo intervento e soprattutto per avere sottolineato un aspetto indubbiamente interessante, quello della programmazione e della necessità del suo finanziamento.*

### **Attilio Verna**

Ordinario di Ragioneria generale e applicata,  
Università di Perugia, Facoltà di Scienze Politiche.

MI DOMANDO se non era il caso di separare la materia delle due relazioni in più parti o punti, per mettere in discussione separatamente ognuna di tali parti o punti. A me pare che questo criterio avrebbe permesso ai vari oratori di meglio esprimere il loro pensiero sulle singole parti o punti in discussione e questo pensiero avrebbe potuto essere meglio raccolto ed esposto negli Atti del Convegno.

Ascoltando ieri l'altro alcuni chiarimenti del prof. Guarino alla sua viva relazione, colsi l'espressione « impresa pubblica ».

Non è certo la prima volta che si parla di impresa pubblica, essendo questa espressione usata non di rado, ma a mio avviso non con esattezza, per designare in specie l'attività economica delle aziende che fanno capo all'IRI, all'ENI, all'AMMI e all'ENEL.



Ho detto non con esattezza, in quanto la qualifica « pubblica » data a una impresa contrasta notevolmente con il significato che le dottrine economico-aziendali attribuiscono alle due voci in questione.

L'azienda viene concepita come un istituto economico atto a perdurare, con varie strutture e forme che vanno dal piccolo nucleo familiare all'impresa individuale e societaria, dall'azienda dello Stato a tutte le altre aziende pubbliche. Per contro, l'impresa, individuale o societaria che sia, svolge un'attività che consiste nel produrre beni e servizi per il mercato, mirando al massimo profitto e cessa di operare se il profitto scende o si prevede scenda, per non breve tempo, al disotto del « normale ». L'azienda pubblica invece svolge un'attività, che normalmente si esplica in particolari settori produttivi, non subordinando gli indirizzi gestionali a criteri prettamente economici, bensì di amministrazione sociale, le cui direttive sono, in definitiva, espresse dalla massima azienda pubblica che è lo Stato.

Inoltre, l'azienda pubblica integra l'attività dell'impresa anche svolgendo azioni di propulsione, di indirizzo e coordinamento, come avviene, ad esempio, quando incoraggia o provvede direttamente all'apprestamento delle cosiddette infrastrutture; il tutto nell'intento di poter meglio soddisfare o di veder meglio soddisfatti i bisogni di determinate categorie di persone o dell'intera collettività organizzata.

L'attività economica pubblica non può, quindi, confondersi con l'attività dell'impresa, anche se, come spesso avviene, per ragioni di speditezza amministrativa, essa conserva o assume dell'impresa gran parte della sua struttura e della sua veste.

Manca, infatti, in tale attività, comunque venga esplicata, lo scopo di lucro che è l'elemento più proprio e che più di ogni altro serve a caratterizzare la gestione dell'impresa nei confronti di altre gestioni aziendali.

A conferma del fondamento delle considerazioni esposte basterà accennare a come, in un regime « dirigista » qual è il nostro, lo Stato intervenga nella produzione.

In concreto lo Stato, o chi per esso, interviene nella produzione: a) come monopolista, b) per attendere ai suoi compiti istituzionali, nella società moderna notevolmente aumentati rispetto al passato, c) in concorrenza con l'iniziativa privata, ossia in concorrenza con l'impresa.

a) Operando in condizioni di monopolio lo Stato, o chi per esso, può conseguire un risultato economico anche superiore al « normale », ma tale risultato è voluto di rado, nè può dirsi che corrisponda al « massimo profitto » che ne ritrarrebbe l'impresa e, in ogni caso, una tale attività più che sotto la spinta del tornaconto economico si svolge per appagare un interesse collettivo.

Le sigarette che noi fumiamo vengono vendute dal monopolio a un



prezzo notevolmente superiore al costo, ma è noto che il divario fra il costo e il prezzo rappresenta sostanzialmente un correttivo o un'aggiunta d'imposta che rientra nei prelievi che lo Stato fa sui beni di consumo non di prima necessità.

Ma se allo Stato si dovesse sostituire un monopolista privato, ossia una impresa, i prezzi dei vari tipi di sigarette quasi certamente non sarebbero gli stessi, per la sola ragione che il monopolista privato mirerebbe ad ottenere da questa sua attività il « massimo profitto ».

b) Per quanto attiene ai suoi compiti istituzionali, lo Stato è chiamato a produrre beni e servizi che interessano l'intera collettività o particolari categorie di cittadini.

Orbene questi beni e servizi spesso vengono offerti dallo Stato a prezzi notevolmente inferiori ai loro rispettivi costi, quando non vengano forniti addirittura gratuitamente. Basta pensare al riguardo al servizio scolastico, ai ricoveri ospedalieri per i non abbienti e alla distribuzione gratuita di taluni medicinali, per escludere che in tali attività possa rientrare il concetto di impresa.

c) Operando, infine, in regime di libera concorrenza, ossia operando nei medesimi settori produttivi nei quali agisce l'iniziativa privata, lo Stato o chi per esso non può che tendere a un « profitto normale » e non al « massimo profitto », come farebbe se agisse come impresa, anche per non consentire agli operatori privati di pervenire a risultati economici in aperto contrasto con il pubblico interesse.

Se in questa attività lo Stato, o chi per esso, non deve quindi praticare prezzi altamente remunerativi, conseguentemente non deve nemmeno praticare prezzi che non consentissero all'impresa di rimanere sul mercato.

Così operando lo Stato ha anche modo di esercitare, entro apprezzabili limiti, una funzione calmieratrice nel settore produttivo nel quale opera in regime di libera concorrenza e una funzione di controllo sulla bontà o meno del suo sistema fiscale nel settore medesimo.

In conclusione, nel nostro regime economico-sociale l'attività produttiva è coordinata, diretta e in parte svolta dallo Stato e in parte lasciata all'iniziativa privata.

Dato poi che in questa attività lo Stato non mira al lucro, ne deriva come sia concepibile la sua funzione di produttore, ma non quella di imprenditore. Infatti, in regime collettivista, dove l'attività produttiva è fatta rientrare nei compiti dello Stato, scompare l'impresa così come è da noi concepita.

Occorre ancora osservare che l'espressione « impresa pubblica », oltre ad essere dottrinalmente errata, sia da respingere anche per una ragione psicologica, in quanto essa può fare lecitamente supporre al consumatore che



anche lo Stato, come l'imprenditore, faccia del suo meglio per realizzare il massimo profitto dalla sua attività.

A questo punto sorge spontanea una domanda. Quale espressione può sostituire quella di « impresa pubblica », giacchè questa non può essere accolta?

A me pare che questa espressione potrebbe essere quella di « azienda pubblica di produzione », in quanto, più ancora di quella di « azienda a partecipazione statale », di contenuto più limitato, essa appare particolarmente adatta a circoscrivere l'attività degli organismi creati dallo Stato per attendere alla produzione in regime di monopolio o in regime di libera concorrenza nei settori chiave o comunque importanti dell'economia della nazione.

È stato accennato in un precedente intervento all'opportunità della istituzione in ogni ministero di un Segretariato generale permanente.

Sono anch'io della medesima opinione. Ho parlato di questa opportunità anche in passato e precisamente in un convegno del 1957 nel quale ero uno dei relatori.

Infatti, sembra fuori dubbio che l'azione amministrativa dello Stato sarebbe più pronta e meno discontinua se in ogni ministero vi fosse un Ministro a fissare le linee fondamentali di un programma di lavoro e un Segretario generale permanente a collaborare per la realizzazione del programma medesimo, nonchè ad attendere, nel contempo, all'ordinaria amministrazione.

Ogni ministro, sollevato in tal modo dal lavoro di tanti atti di ordinaria amministrazione, pur avendo da svolgere non poche altre attività (politiche, di partito, per il collegio elettorale, ecc.), verrebbe a disporre di un tempo maggiore, rispetto alla situazione attuale, che potrebbe utilizzare per una migliore impostazione e risoluzione dei più importanti problemi del proprio ministero.

Inoltre, nei periodi di crisi di governo, almeno una parte notevole dell'attività amministrativa ordinaria di ciascun ministero continuerebbe ad essere svolta senza troppa rimarchevole sosta.

Altro argomento sul quale desidero dire qualcosa riguarda l'unificazione dei ministeri finanziari.

Com'è noto tre sono in Italia i ministeri che si occupano del settore finanziario dello Stato: quello del Tesoro, quello delle Finanze e quello del Bilancio. Quest'ultimo venne istituito alcuni anni dopo la fine della seconda guerra mondiale, e sembra più per la situazione del momento e per la particolare personalità dell'allora Senatore Luigi Einaudi che ne fu il primo titolare, che per avvertite esigenze tecniche e organizzative del servizio.



Mentre occorre osservare che tanto le entrate che le uscite, delle quali oggi si occupa, rispettivamente, il ministero delle Finanze e il ministero del Tesoro, sia se considerate nelle varie classificazioni e suddivisioni cui le une e le altre danno necessariamente luogo, quanto se riguardate nel loro complesso, vanno viste non ognuna a sè stante, ma collegate le une alle altre, di modo che dalla loro visione unitaria possa trarsi motivo per l'unità della condotta finanziaria dello Stato.

In altri termini, i motivi e l'entità di una spesa o di un gruppo di spese non possono prescindere dai motivi e dall'entità di una corrispondente entrata o di un corrispondente gruppo di entrate, così come i motivi e l'entità di un'entrata o di un gruppo di entrate non possono non tener presente i motivi e l'entità di una corrispondente spesa o di un corrispondente gruppo di spese. Cosicchè la spesa o gruppo di spese e l'entrata o gruppo di entrate non sono che due momenti di un unico fatto o di un gruppo di fatti. Ciò spiega anche il principio contenuto nell'art. 81, il quale prescrive che non possa farsi luogo all'approvazione di una spesa o gruppo di spese se non si sia reperita una corrispondente entrata o un corrispondente gruppo di entrate.

Per queste brevi considerazioni, ed anche per quanto avviene negli Stati Uniti d'America, in Inghilterra, in Francia e in Germania, così come ha ampiamente riferito il relatore Scotto, mi sembra che anche da noi i servizi finanziari dello Stato dovrebbero essere riuniti in un unico ministero: quelle del Bilancio, con due sezioni, una per il Tesoro e l'altra per le Finanze.

### **Alfonso Tesauero, Presidente**

*DEBBO ringraziare il professor Verna del suo appassionato intervento, e gli debbo anche subito una precisazione. Egli ha posto una domanda, credo soprattutto, agli organizzatori del Congresso, che non voglio dissimularmi. Forse è rimasto sorpreso, che mentre le altre volte era prefissato un tema specifico, qui il Centro abbia creduto di affidarsi alla sensibilità di tutti i suoi aderenti per individuare quali erano i problemi fondamentali della organizzazione finanziaria in questo momento. In primo luogo esso si è rivolto ai due relatori, prescelti, non a caso, l'uno nel campo giuridico, il professor Giovanni Miele, e l'altro nel campo economico finanziario, il prof. Aldo Scotto. Entrambi, ossia il prof. Guarino che è succeduto al prof. Miele e il prof. Scotto, hanno dato giustificazione della scelta da essi fatta. Il prof. Guarino ha posto l'accento sulla necessità che i problemi dell'organizzazione finanziaria in questo momento dovessero essere affrontati prendendo come punto di partenza il bilancio. Il prof. Aldo Scotto ha visto invece la profonda necessità che alle nuove esigenze e ai nuovi orizzonti della vita finan-*



ziaria si accompagnino nuove valutazioni circa il modo dell'organizzazione dell'amministrazione finanziaria. Ed ecco che abbiamo individuato, ad opera dei relatori, quelli che, secondo il loro convincimento, erano i problemi più urgenti sui quali doveva essere richiamata la nostra attenzione. Credo che a questo abbia risposto in una maniera veramente brillante e direi concorde, tutta l'assemblea degli autorevoli convenuti, i quali, pur divisi nelle loro valutazioni, sono stati concordi nel riconoscere che i due problemi individuati dai relatori erano effettivamente i più urgenti da affrontare.



## RECENSIONI

DELL'AMORE, Giordano: *La natura economica del risparmio*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 58, s.i.p. — *Le fonti del risparmio familiare*, Milano, Giuffrè, 1962, pp. 48, s.i.p. — *La difesa della stabilità monetaria dopo la caduta del sistema aureo*, Milano, Giuffrè, 1961, pp. 62, s.i.p.

Delle tre monografie in esame, le prime due si ricollegano alla direttrice di pensiero che il prof. Dell'Amore va svolgendo ormai da diversi anni in numerose pubblicazioni per indagare la fondamentale categoria economica sintetizzata nel concetto di risparmio.

*La natura economica del risparmio* impegna il Dell'Amore in un'acuta disamina del complesso fenomeno da cui dipende il processo di sviluppo di ogni collettività. Dall'individuazione delle forze generatrici e dei fini dell'accumulazione del risparmio alla distinzione tra compressione volontaria e forzata dei consumi, la chiara e precisa esposizione prosegue, considerando l'entità globale individuata nel tasso di risparmio. Altro punto notevole del saggio in esame è la preoccupazione di precisare e distinguere in un'economia monetaria il risparmio collettivo da quello individuale che, in definitiva, concretizzandosi almeno in parte nelle disponibilità monetarie dei singoli, mediamente influenza la ripartizione fra consumo e risparmio del reddito collettivo attraverso la liquidità del mercato.

Ma ciò che maggiormente interessa sottolineare di questo organico studio è il grande interesse, per la personalità e competenza dell'A., di alcune considerazioni di politica economica e monetaria che ben potrebbero — nell'attuale sfavorevole congiuntura dell'economia italiana — informare e indirizzare la programmazione democratica del nostro Paese, tanto bisognosa di una politica di propulsione del risparmio.

La seconda monografia tratta de *Le fonti del risparmio familiare*. Essendo strettamente specifica in relazione all'oggetto, non si presta a una agevole riesposizione per sommi capi senza nuocere alla chiarezza dell'elaborato. Il processo di formazione del risparmio viene qui analizzato in relazione alle caratteristiche sociali, alla struttura ed al reddito di esercizio delle aziende familiari.

Nella *Difesa della stabilità monetaria* il campo di indagine si sposta da una visuale specifica — come nelle due precedenti monografie — a un più ampio e vasto orizzonte spaziantesi entro i confini della teoria e politica economica monetaria. La posizione dell'A., in relazione al problema dell'aumento dei mezzi di pagamento quale fattore dello sviluppo economico è qui particolarmente ribadita: le finalità essenziali nei programmi di espansione economica — pieno impiego, alto ritmo di sviluppo, equa distribuzione del reddito, equilibrio della bilancia dei pagamenti — non devono essere perseguiti a scapito di una politica di moneta stabile perchè « l'inflazione contribuisce



ad aggravare gli squilibri strutturali, territoriali e sociali a danno delle regioni e delle categorie economicamente più deboli e frustra ogni sforzo tendente a consolidare le istituzioni democratiche ».

ANGELO NEGRINI

DAY A. C. L.: *The Economics of Money*, London, Oxford University Press, 1960, p. 241, (in U. K. only) 8s. 6d.

Il professor Day — lettore di Economia alla London School of Economics — a cui si deve questo lineare e piacevole volume, ci avverte nella prefazione che la *Economics of Money* può ben ritenersi come un'introduzione al suo più ampio *Outline of Monetary Economics*. Presso gli autori di lingua inglese è frequente prassi la pubblicazione di due volumi che trattano lo stesso argomento, di cui uno, con esposizione mantenuta su un livello elementare, fa da introduzione alla teoria più avanzata esposta nell'altro. Classico esempio l'*Economics* rispetto alle *Foundations* del Samuelson. Altra avvertenza — sempre dell'A. — è che l'introduzione è molto più recente rispetto all'opera maggiore per cui s'avvantaggia — nel considerare le istituzioni bancarie inglesi — dello sviluppo avuto negli ultimi anni nelle indagini sul sistema bancario. Il contenuto dell'opera in esame non si distacca notevolmente dalle trattazioni ormai classiche sull'argomento ma, a differenza di queste, ha il notevole pregio di non prescindere da uno studio preliminare dei concetti di reddito, ricchezza e relative relazioni. Mentre la moneta è un importante genere di ricchezza — afferma il Day — non ne è il solo genere. E' usuale distinguere due principali generi di ricchezza: quella reale ed i generici « diritti » su ricchezza reale altrui. La moneta fa parte di quest'ultima categoria. Nell'economia sociale i « diritti » contrapposti dei singoli si consolidano eliminandosi mentre costituiscono ricchezza i soli « diritti » verso l'estero al netto delle passività. Cosicché in definitiva la ricchezza di una collettività risulterà composta di tutta la ricchezza « reale » più i « diritti » verso l'estero al netto degli « obblighi ». La concisa introduzione alla teoria monetaria del Day, di cui ci auguriamo presto una traduzione in italiano, è destinata oltre che agli studenti anche ad una vasta cerchia di lettori intelligenti che desiderano romperla con l'analfabetismo economico, problema da noi tanto attuale e scottante.

ANGELO NEGRINI

SAVERS R. S. (Editor): *Banking in Western Europe*, Oxford, At the Clarendon Press, 1962, pp. 398, (in U. K. only) 42s.

Il coordinatore di quest'opera — noto studioso di economia bancaria — presenta, in collaborazione con altri valenti cultori della materia, un vasto panorama delle istituzioni bancarie di undici Paesi dell'Europa Occidentale, tra cui l'Italia. Il pregevole lavoro sarà certamente molto apprezzato non solo da chi è interessato agli studi comparati dei sistemi bancari e della politica di controllo del credito della banca centrale, ma anche dagli uffici Studi di importanti organismi finanziari. Infatti per ciascuno dei Paesi considerati è ampiamente descritta la struttura del sistema delle banche di credito ordinario e la varietà delle operazioni a cui principalmente si dedicano, nonchè la legislazione che disciplina l'attività dell'esercizio del credito. La politica monetaria e di controllo del credito vengono considerate in relazione alla posi-



zione più o meno preminente della banca centrale nell'ambito del sistema bancario considerato. Per l'Italia hanno collaborato il Direttore dell'Ufficio Studi della Banca Nazionale del Lavoro L. Ceriani, per la parte riguardante la descrizione del sistema bancario e delle istituzioni finanziarie mentre l'argomento della Banca d'Italia, quale organo di controllo del credito e massima autorità monetaria, è stato curato dalla Sig.ra Vera Lutz con la solita sua competenza dei problemi italiani.

ANGELO NEGRINI

BASS J.: *Elements de Calcul des Probabilités*. Paris, Masson & Cie, 1962, pp. 219.

Fra i numerosi libri di calcolo delle probabilità oggi disponibili quello del Bass è situato ad un livello intermedio: non esige infatti per la sua lettura una conoscenza approfondita delle matematiche moderne, ma richiede solamente una buona dimestichezza con l'algebra lineare e il calcolo integrale semplice e multiplo, salvo in qualche punto dove fa riferimento agli integrali di Fourier e alle funzioni di variabili complesse.

Degli undici capitoli che compongono il libro sette sono dedicati al calcolo delle probabilità in senso stretto, due costituiscono una introduzione allo studio delle funzioni di tipo aleatorio e gli ultimi due considerano alcuni problemi di statistica.

La parte più propriamente probabilistica è redatta nel modo più intuitivo possibile tenendo pur sempre presente la precisione e l'esattezza dell'esposizione che costituiscono una caratteristica delle opere del Bass. In poco più di cento pagine vi trovano posto i concetti fondamentali del calcolo probabilistico, almeno fino alla legge dei grandi numeri.

Segue l'esame degli elementi delle funzioni aleatorie che comprende alcuni modelli di definizione, il processo di Poisson, le funzioni stazionarie, la covarianza, lo spettro e infine i problemi dell'ergodismo.

I due ultimi capitoli espongono alcuni problemi di statistica con particolare riferimento alla stima e al test « chi quadrato » il quale viene esaminato con un certo dettaglio.

Ai numerosi esempi teorici e numerici del testo sono aggiunti, in appendice, una cinquantina di esercizi in parte risolti. Il volume termina con alcune tavole numeriche e una bibliografia piuttosto ampia.

Alla lunga tradizione probabilistica francese si aggiunge ora questo studio il quale in poco spazio dà una ottima visione dei problemi diretti ed indiretti che nascono da questo calcolo, le cui applicazioni si incontrano, ormai, in tutti i campi.

LUIGI VAJANI



## RELAZIONI ALLE ASSEMBLEE SOCIETARIE

# FINMARE

## SOCIETÀ FINANZIARIA MARITTIMA

ESERCIZIO 1963 - 1964

Venerdì 30 ottobre ha avuto luogo in Roma, sotto la presidenza dell'Ing. Giuseppe Rosini, l'Assemblea ordinaria della Società Finanziaria Marittima (FINMARE) del Gruppo I.R.I. per l'approvazione del bilancio dell'esercizio 1963-1964.

In apertura, l'Assemblea ha espresso viva partecipazione al lutto che ha colpito l'I.R.I. per l'immatatura dipartita del suo Direttore Generale Cav. del Lavoro Salvino Sernesi rivolgendo alla di Lui memoria un commosso e reverente pensiero. Il Cav. del Lav. Sernesi — al quale si riconoscevano notevolissime doti di organizzatore e di amministratore — era da molti anni Consigliere di Amministrazione e membro del Comitato direttivo della FINMARE ed in passato aveva ricoperto la carica di Direttore Generale della Società « Italia » di Navigazione.

La relazione del Consiglio di Amministrazione riferisce, nella parte introduttiva, sui vari fattori che influenzano i risultati e le prospettive dell'economia marittima in campo mondiale; i vari elementi di questo complesso quadro portano alla constatazione del perdurante squilibrio fra domanda e offerta di tonnellaggio, che non sembra destinato ad attenuarsi nel prossimo futuro per la mancanza di un giusto rapporto fra nuove costruzioni e demolizioni di vecchio naviglio.

La Relazione informa quindi che la consistenza effettiva delle flotte gestite dalle quattro Compagnie risultava, al 31 dicembre 1963, di 88 navi di proprietà per tsl. 657.230 e di 4 altre a noleggio continuativo per tsl. 5.019; in totale 92 unità per tsl. 662.249.

L'età media della flotta del Gruppo era, alla suddetta data, di poco superiore ai 12 anni; tale età è destinata a scendere ulteriormente con l'entrata in servizio, nel 1965, delle grandi turbonavi « Michelangelo » e « Raffaello » e di talune piccole unità per i servizi locali delle Società « Adriatica » e « Tirrenia ».

L'attività svolta dalle Compagnie del Gruppo FINMARE è stata caratterizzata da mutamenti a carattere continuativo intervenuti nell'assetto di vari servizi in relazione all'entrata in linea delle nuove unità e al trasferimento di altre — opportunamente adattate a nuove esigenze di traffico — da una Compagnia all'altra.

Trattando dei risultati conseguiti nell'ambito del Gruppo, la Relazione precisa che nel 1963 si è avuto, rispetto al 1962, un aumento del numero dei passeggeri trasportati, che sono passati da 1.605.918 a 1.730.473, mentre il traffico commerciale si è praticamente mantenuto al livello dell'anno precedente (1962: tonn. 1.989.433; 1963: tonn. 1.983.116). L'andamento dei proventi lordi è stato, per il concorso di vari fattori, più positivo di quello del traffico: i noli passeggeri sono saliti da 47 miliardi 16 milioni di lire a 49 miliardi 836 milioni; quelli relativi alle merci da 32 miliardi 552 milioni a 34 miliardi 530 milioni; in totale 86 miliardi 356 milioni di lire (1 miliardo 990 milioni sono dovuti a proventi diversi) contro 81 miliardi 129 milioni del 1962.

Per quanto concerne la distribuzione del movimento passeggeri acquisito dalle Compagnie nei vari settori di traffico, la Relazione registra una lieve flessione sulle linee del Nord e Sud America, il lusinghiero successo ottenuto dalle due nuove turbonavi nel traffico per l'Australia e l'andamento pressoché stabile delle linee dell'Estremo Oriente e del Sud Africa. Nel Mediterraneo i settori Egitto-Libano e Israele si sono rilevati in ripresa, mentre è continuata la espansione di traffico del traghetto Brindisi-Grecia e delle linee per la Sardegna. Le autovetture a seguito passeggeri sono state 108.000 con un incremento del 42 per cento sul 1961.

Nell'acquisizione delle merci è da segnalare la buona ripresa delle linee per l'Asia, l'Africa e l'Australia nonché di quelle per la Sardegna. Per il concorso di vari fattori, qualche regresso si è registrato, invece, nei settori delle Americhe e del Mediterraneo.

In tema di rapporti fra lo Stato e le Società di navigazione del Gruppo nei riguardi dell'esercizio dei servizi marittimi di preminente interesse nazionale, la Relazione riferisce sul processo di formazione delle nuove convenzioni in aderenza alle disposizioni della legge 2 giugno 1962, n. 600, con i conseguenti riflessi sulla determinazione della sovvenzione secondo la formula stabilita dalla legge stessa. Riferisce anche sui criteri che, in pendenza della definizione di tali rapporti, sono stati adottati dalle Società interessate per la formazione dei loro bilanci relativi al periodo 1° luglio 1962-31 dicembre 1963; è messa conseguentemente in particolare evidenza la rilevante situazione di credito delle Compagnie stesse verso lo Stato in relazione ai servizi effettuati sotto il regime sia delle passate convenzioni sia di quelle in via di perfezionamento.

Avviandosi alla conclusione, la Relazione si sofferma sulla organizzazione e sui rapporti con il personale di terra e di mare, sottolineando la particolare cura con cui viene perseguita la qualificazione ed elevazione professionale delle varie categorie, nonché l'impegno rivolto alle iniziative in favore del personale stesso e delle famiglie (assegnazione di borse di studio, colonie marine e montane in favore dei figli dei dipendenti, assistenza sociale, attività culturali e sportive, pubblicazione di periodici aziendali).

L'Assemblea ha approvato all'unanimità il bilancio dell'esercizio 1963-64 che presenta un utile netto di L. 1.231.174.776 ed ha deliberato la distribuzione di un dividendo del 6,50 per cento, pari a L. 32,50 per azione.

L'Assemblea ha provveduto a completare la composizione del Consiglio di Amministrazione chiamandone a far parte, in sostituzione del compianto Cav. del Lav. Salvino Sernesi, l'avv. Fausto Calabria.

Direttore responsabile: Tullio Bagiotti - Autorizz. Tribunale Treviso N. 113 del 22.10.54

Tipografia S. p. A. Longo & Zoppelli - Treviso